

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

ÉTUDE

DE

DROIT FLUVIAL INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

PIERRE ORBAN

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE NANCY

PARIS

Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1895



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

1895-1896.

Doyen : M. LEDERLIN, ✱, I 🌿.

Doyen honoraire : M. JALABERT, ✱, I 🌿.

Professeur honoraire : M. A. LOMBART, ✱, I 🌿.

MM. LEDERLIN, ✱, I 🌿, Professeur de Droit romain, Chargé du cours de Pandectes et Chargé du cours de Droit français étudié dans ses origines féodales et coutumières.

LIÉGEOIS, I 🌿, Professeur de Droit administratif et Chargé du cours d'Histoire des doctrines économiques.

BLONDEL, I 🌿, Professeur de Code civil et Chargé du cours de Droit public et de Droit constitutionnel comparé.

BINET, I 🌿, Professeur de Code civil et Chargé du cours d'Enregistrement.

LOMBARD (P.), I 🌿, Professeur de Code civil.

GARNIER, I 🌿, Professeur d'Economie politique et Chargé du cours de Législation et Science financières.

MAY, I 🌿, Professeur de Droit romain et Chargé d'un cours de Droit international public.

GARDEIL, I 🌿, Professeur de Droit criminel et Chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

BEAUCHET, I 🌿, Professeur de Procédure civile et Chargé du cours de Législation et Economie coloniales.

BOURCART, I 🌿, Professeur de Droit commercial.

GAVET, I 🌿, Professeur d'Histoire du Droit et Chargé du cours de Droit naturel.

CHRÉTIEN, I 🌿, Professeur de Droit international.

CARRÉ DE MALBERG, Agrégé, Chargé du cours d'Éléments du Droit constitutionnel et organisation des pouvoirs publics et chargé d'un cours de droit administratif.

MÉLIN, Docteur en Droit, Chargé de conférences.

LACHASSE, I 🌿, Docteur en Droit, Secrétaire honoraire.

VALEGEAS, Docteur en Droit, Secrétaire.

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

ÉTUDE
DE
DROIT FLUVIAL INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Samedi 30 Novembre 1895

PAR

PIERRE ORBAN

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE NANCY

Président : M. CHRÉTIEN, professeur.

*Suffragants : { MM. MAY, professeur.
CARRÉ DE MALBERG, agrégé.*

PARIS

Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1895

A LA MÉMOIRE DE MA MÈRE

A MON PÈRE

BIBLIOGRAPHIE

- Accarias.** — *Précis de droit romain.*
- Annuaire des Deux-Mondes.** *Années 1850-1859.*
- Archives diplomatiques.**
- Arntz.** — *Régime international du Danube.*
- Le Portugal et l'Institut de droit international. *R. D. I.* (*Revue de droit international*), 1883, p. 537.
- Asser.** — *Brochure sur la nouvelle convention rhénane.* Amsterdam, 1869.
- Avril (D').** — *Négociations relatives au traité de Berlin.*
- La question du Danube. *Rev. du Monde latin*, II, p. 18.
- Bergh (Isaacus Lambertus Cramer Van den).** — *Disputatio Historica Juris Gentium, continens historiam novarum legum de fluminum communium navigatione.* Leyden, 1835.
- Bluntschli.** — *Droit international codifié*, trad. Lardy, 1870, art. 276-317.
- Boissieu.** — *Inscriptions antiques de Lyon.*
- Brossard (De).** — *Considérations historiques et politiques sur les Républiques de la Plata.* Paris, 1850, liv. IV, ch. VII et IX.
- Bunsen (Th. de).** — La question du Danube. *R. D. I.*, XVI, 1884, p. 551.
- Calvo.** — *Le droit international théorique et pratique*, 4^e éd., Berlin, 1887, I, n^{os} 299 et suiv.
- *Recueil des traités de l'Amérique latine, de 1493 à nos jours.* Paris, 1862-1869.
- Carathéodory.** — *Du droit international concernant les grands cours d'eau.* Leipzig, 1861.
- *Das Stromgebietsrecht und die international Flussschiffahrt* (aus dem holtendorffschen Handbuch des Völkerrechts). Hambourg, 1887.
- Cattelani.** — *La navigazione fluviale.* Turin, 1883.
- Championnière.** — *De la propriété des eaux courantes.* Paris, 1846.
- *Du droit des riverains à la propriété des eaux courantes sous l'ancien régime et sous le nouveau.*

- Chrétien.** — *Principes de droit international public*. Paris, 1893.
- Clercq (De).** — *Recueil des traités de la France (de 1713 à nos jours)*. Paris, Pedone.
- Cussy (De).** — (Voyez Martens).
- *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, livre I.
- Dahn.** — *Eine Lanze für Rumänien*. Leipzig, Breitkopf et Härtel, 1883.
- Dalloz.** — *Répertoire alphabétique*, V^o Eaux, XIX, p. 312.
- Daviel.** — *Cours d'eau*.
- Delavaud.** — *Navigation et commerce sur les fleuves internationaux, spécialement sur le Danube et le Congo*, 1885.
- Demolombe.** — *De la distinction des biens*. Paris, 1854.
- Dijk (M. van).** — *Précis des négociations du Congrès de Rastadt*. Utrecht, 1856.
- Djuvara.** — *Traités, conventions et arrangements internationaux de la Roumanie, actuellement en vigueur*. Bukarest, 1888.
- Duchêne.** — Le droit de navigation dans le Niger. *Revue générale de droit international public*, II, 1893, p. 439.
- Dudley-Field.** — *Projet d'un Code international*, §§ 27 et suiv.
- Dumont.** — *Recueil des traités conclus de 800 à 1730, 1726-1731*.
- Elbzoelle (Die).** — *Aktenstücke und Beweise*, 1814-1859. Leipzig, 1860.
- Engelhardt.** — *Histoire du droit fluvial conventionnel*. Paris, Larose, 1888.
- *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*. Paris, Cotillon, 1879.
- Communauté fluviale conventionnelle. *Revue d'histoire diplomatique*, 1888, n^o 4.
- Le droit fluvial conventionnel et le traité de Londres. *R. D. I.*, XVI, 1884, p. 360.
- La liberté de la navigation fluviale. *R. D. I.*, XI, 1879, p. 363.
- La question du Danube. *R. D. I.*, XV, 1883, pp. 5 et 340.
- — — *Revue critique de législation et de jurisprudence* (nouvelle série), X, p. 53.
- Les embouchures du Danube. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} juillet 1870, p. 109.
- Origine des actes de navigation du Congo et du Niger. *R. D. I.*, XX, 1888, p. 96.
- Rapport adressé au ministre des affaires étrangères. *Livre jaune du gouvernement français. Affaires du Congo et de l'Afrique occidentale*, 1883 ; ou *De Clercq*, XIV, p. 463.

- Discussion des derniers actes conventionnels relatifs au régime des fleuves internationaux. *R. D. I.*, XIII, 1881, p. 187.
- De l'application du principe de la neutralité aux fleuves internationaux. *R. D. I.*, XX, 1888, p. 159.
- Lettre au Secrétaire général de l'Institut de droit international. *R. D. I.*, XVI, 1884, p. 190.
- Faure (Ch.)**. — *La Conférence africaine de Berlin*.
- Fiore**. — *Le droit international codifié* (trad. A. Chrétien), 1890, n^{os} 531 et suiv.
- *Nouveau droit international public* (trad. Ch. Antoine), 1885, n^{os} 745 et suiv.
- Flassan**. — *Histoire du Congrès de Vienne*, I.
- Foucard**. — Voir *Revue de législation*, IV, 195.
- Geffcken**. — *La question du Danube*. Berlin, Müller, 1883.
- Godefroi**. — Les tribunaux pour la navigation du Rhin. *R. D. I.*, I, 1869, p. 501.
- Grotius**. — *Mare liberum*, 1609. *De jure belli ac pacis*, 1625.
- Heffter**. — *Das Europäische Völkerrecht*, 1888, §§ 64 et suiv.
- Holtzendorff**. — *Handbuch des Völkerrechts auf Grundlage europäischer Staatspraxis*, II, §§ 45 et suiv., 65 et suiv.
- *Les droits riverains de la Roumanie sur le Danube*. Leipzig, 1884.
- Institut de droit international**. — Règlement de navigation fluviale adopté à la session d'Heidelberg en 1887. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 9^e année, 1888, p. 152 et suiv.
- Jellinek**. — *Oesterreich-Ungarn und Rumänien*. Vienne, 1884.
- Klüber**. — *Droit des gens moderne de l'Europe* (trad. Ott, 1861), §§ 124 et suiv.
- Laveleye (De)**. — La neutralité du Congo. *R. D. I.*, XV, 1883, p. 254.
- Linguet**. — *Considérations sur l'ouverture de l'Escaut*, 1784.
- Livre jaune**. — *Affaires du Congo et de l'Afrique occidentale*, 1885.
- Mannequin**. — *Les provinces argentines et Buenos-Ayres*. Paris, 1856.
- Martens (G. F. de)**. — *Recueil (R.) des principaux traités* (depuis 1761 jusqu'à nos jours).
- *Nouveau recueil (N. R.)*.
- *Nouveau recueil général (N. R. G.)*. Continué par Ch. de Martens, Saalfeld, Murhard, Samwer, Hopf et Stoerck.
- Martens (Ch. de) et de Cussy**. — *Recueil manuel (R. M.) et pratique* (depuis 1760 jusqu'à nos jours). Leipzig, 1846-1857. Continué par Geffcken.
- Martens (F. de)**. — *Traité de droit international*, trad. A. Léo, 1883-1887, I, §§ 88-102.

- La Conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des Etats modernes. *R. D. I.*, XVIII, 1886, pp. 113 et suiv., 244 et suiv.
- Lettre au Secrétaire de l'Institut de droit international. *R. D. I.*, XV, 1883, p. 626.
- Mirabeau.** — Doutes sur la liberté de l'Escaut. *Oeuvres de Mirabeau*, 1821, p. 316-427.
- Moniteur universel (Le).** — 1792, n° 327, pp. 1387-1388.
- Moynier.** — La question du Congo devant l'Institut de droit international. *Archiv. diplom.*, 2^e série, XII, octobre 1884.
- Neumann (De).** — *Précis du droit des gens moderne européen* (trad. Riedmatten, 1886), § 18 a.
- *Recueil des traités de l'Autriche* (de 1763 à nos jours).
- Ortolan.** — *Du domaine international et de l'équilibre politique.*
- Phillimore.** — *Commentaries upon international law* (1854-1861), I, p. 264.
- Pradier-Fodéré.** — *Traité de droit international public européen et américain*, II, ch. V.
- Pufendorf.** — *De jure naturæ et gentium*. Londres, 1672.
- Recueil du gouvernement roumain** (Ministerul a facerilor straine cestiunea Dunarei). Bukarest, 1883.
- Rivier.** — *Lehrbuch des Völkerrechts*, 1889, §§ 14 et suiv.
- Rolin-Jacquemyns.** — Chronique du droit international. *R. D. I.*, I, 1869, p. 151.
- Roumanie** et la liberté du Danube (La).
- Strisower.** — Article dans la *Zeitschrift für das Privat und öffentliche Recht*. Vienne, 1884, XI, 4.
- Travers-Twis (Sir).** — Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin. *R. D. I.*, XVII, 1885, p. 201.
- La libre navigation du Congo. *R. D. I.*, XV, 1883, pp. 437 et 547; XVI, 1884, p. 237.
- Ursiano Valerian.** — *L'Autriche-Hongrie et la Russie dans la question du Danube*. Jassy, 1882.
- Vattel.** — *Droit des gens*, 1758.
- Vernesco.** — *Des fleuves en droit international*, thèse. Paris, Rousseau, 1888.
- Villain.** — *La question du Congo et l'association internationale africaine.*
- Weyl.** — *Le Congo devant l'Europe.*
- Wolf.** — *Die schweizerische Bundesgesetzgebung*. Zweiter Band, II, Basel, 1891. N° 15. Schifffahrt, p. 991.
- Wurm.** — *Vier Briefe über die freie Donausschifffahrt*. Leipzig, 1855.
- *Fünf Briefe über die Freiheit der Flussschifffahrt*. Leipzig, 1858.

ÉTUDE

DE

DROIT FLUVIAL INTERNATIONAL

AVANT-PROPOS

L'homme est le roi de la création. Voilà une formule banale qui exprime une idée profondément juste. On pourrait ajouter : La royauté de l'homme ne devint vraiment effective que le jour où fut construit le premier vaisseau. Ce jour-là, l'homme a pris possession des clefs de son vaste empire. Par l'Océan, cette grande route de l'humanité, par les fleuves et rivières, « ces chemins qui marchent » suivant la belle expression de Pascal, il a exploré peu à peu son domaine jusqu'à ses plus extrêmes limites.

Sans contredit, les voies fluviales ont été dans l'antiquité un des principaux instruments de domination mis par la Providence à la portée de l'homme. Leur importance est, à certains points de vue, supérieure à celle de la mer elle-même. Si par celle-ci les premiers habitants du globe allaient d'un continent à l'autre, par le réseau fluvial, ils pouvaient pénétrer dans les profondeurs les plus reculées d'un même continent. A une époque où la terre était recouverte d'immenses forêts, peuplées d'une faune redoutable, c'est par les cours

d'eau que s'effectuaient surtout les lointaines migrations. C'est sur leurs bords que les tribus primitives s'installaient et construisaient leurs cités. Sans doute, les routes terrestres firent peu à peu leur apparition et le commerce, si restreint à l'origine, put s'exercer d'une peuplade à l'autre par ces voies nouvelles. Mais n'oublions pas que les peuples les plus puissants de l'antiquité ont été les peuples navigateurs ou ceux dont l'empire était sillonné de grands fleuves. Faut-il rappeler l'Égypte et son Nil nourricier, aussi précieux comme voie commerciale que bienfaisant par ses eaux fertilisantes ? Parlerons-nous des relations continuelles qu'entretenaient les colonies grecques avec l'Orient par les cours d'eau tributaires du Pont-Euxin ? Le célèbre canal commencé par Néchao, 600 ans avant notre ère, pour relier la mer Rouge à la Méditerranée, n'est-il pas la preuve la plus évidente de l'importance qu'on attachait alors à la navigation ?

Laissons de côté les Phéniciens et les Carthaginois, ces peuples maritimes par excellence et transportons-nous à Rome. Nous y trouvons une législation fluviale destinée à assurer à tous la liberté de la navigation, ce droit capital aux yeux des Romains. Des travaux considérables sont exécutés pour faciliter aux bâtiments de mer l'accès du Tibre. L'assimilation si rapide de la Gaule à la civilisation romaine est due en partie à la situation géographique de cette vaste région sillonnée de nombreux fleuves. Les contrées traversées par ces cours d'eau étant, comme le constatait Strabon, fort peu accidentées, présentaient les conditions les plus favorables à la circulation publique.

Si de la Gaule nous nous transportons aux confins de l'Empire, nous nous trouvons en présence du péril imminent auquel il devait succomber. C'est par le Danube et le Rhin que les Barbares feront irruption sur le vieux monde. Plus tard,

c'est encore par les fleuves que les Normands et les Scandinaves essayeront d'étendre leur domination sur tout le nord de l'Europe. Charlemagne ne se faisait pas d'illusion sur le sort que ces nouvelles invasions promettaient à ses successeurs le jour où la vue de barques normandes dans le lointain lui faisait verser des larmes.

Mais à quoi bon remonter si haut pour prouver le rôle capital des voies fluviales. Les temps modernes nous permettent d'en juger mieux que ne pourrait le faire l'exposé historique le plus complet. Quand le génie de Christophe Colomb eut livré tout un monde à l'activité colonisatrice de ses contemporains, les hardis explorateurs des deux Amériques ne trouvèrent-ils pas dans l'immense réseau fluvial de ces contrées nouvelles l'auxiliaire indispensable de leurs entreprises ? N'est-ce pas le St-Laurent, l'Ottawa, le Mississipi qui conduisirent Cartier, Montcalm et tous les hardis pionniers de la civilisation au milieu des tribus sauvages du Canada et de la Louisiane, préparant ainsi à l'Europe, au sein du Nouveau Monde, une éclatante revanche sur la barbarie ? Toutes les peuplades disséminées sur le continent américain avaient sans doute suivi la même voie que leurs nouveaux maîtres. Grâce à leurs qualités nautiques, elles avaient pu, sur de frêles pirogues, remonter jusqu'à la source même des moindres rivières. N'est-il pas permis de penser qu'aux premiers temps du monde nos ancêtres pénétrèrent de la même manière dans notre vieux continent ?

Tout récemment encore, c'est en suivant le cours du Congo et du Niger que d'intrépides voyageurs ont découvert d'immenses contrées, ouvertes aujourd'hui à la concurrence universelle des nations. C'est par les fleuves qu'on parviendra à implanter la civilisation au sein de l'Afrique.

Enfin, dans toutes les expéditions lointaines, la stratégie

met largement à profit les voies navigables. Pour ne citer à ce sujet qu'un exemple tiré des événements contemporains, disons que c'est par la Betsiboka, l'une des artères fluviales les plus importantes de Madagascar, que les troupes françaises ont commencé leur marche vers Tananarive.

Cette esquisse rapide suffit à nous montrer l'intérêt que présente l'étude des grands cours d'eau. Pour être complets, nous devrions nous arrêter à chacun d'eux, car c'est la législation interne des Etats riverains qui en général les réglemente. Mais le travail que nous offrons ne comporte pas un cadre aussi étendu. Nous nous bornerons à étudier ces grandes artères dont le cours sépare ou traverse plusieurs Etats, et qui, à raison de cette situation spéciale, sont régies par des conventions internationales.

Après avoir recherché, dans notre introduction, la nature juridique des cours d'eau et montré qu'en cette matière la pratique actuelle est en désaccord avec les principes, nous retracerons à grands traits, dans notre première partie, l'histoire de la législation fluviale conventionnelle. Dans notre deuxième partie, nous étudierons les principales conventions qui, pour les fleuves internationaux, sont venues remédier aux inconvénients engendrés par l'application de la théorie fluviale moderne. Enfin, dans notre troisième partie, nous ferons un exposé sommaire des principes qui se dégagent de l'étude du régime conventionnel des fleuves internationaux.

INTRODUCTION

DE LA NATURE JURIDIQUE DES COURS D'EAU.

1° En théorie

A) *Des fleuves en général.*

1. — Avant d'aborder l'étude du régime des fleuves internationaux, c'est-à-dire de ceux qui dans leur cours navigable séparent ou traversent différents États, il importe de rechercher la nature des droits dont les fleuves en général sont susceptibles. Ces voies naturelles peuvent-elles faire l'objet d'un droit de propriété ?

2. — La doctrine des auteurs et la jurisprudence des États sont aujourd'hui unanimes à reconnaître la liberté des mers comme un principe universel. Personne ne s'aviserait plus de combattre l'opinion de Grotius sur ce point, et nulle nation n'oserait s'attribuer le monopole exclusif de la navigation maritime. Les vieilles prétentions de Venise et de l'Angleterre n'ont plus que le mérite de simples curiosités historiques. La mer est libre et son usage commun à tous. Ce principe, qui paraît très naturel au premier abord, a cependant été méconnu pendant tout le moyen âge. Il a fallu un siècle de réformes comme le nôtre pour le ressusciter tel que le comprenait l'antiquité. Le droit actuellement en vigueur concorde parfaitement avec les dispositions de droit maritime contenues dans la législation justinienne. A Rome, en effet, la mer

est considérée comme une chose commune (1, § 15, Inst. II, 1) ; pas plus qu'elle ses rivages ne sont susceptibles de propriété ; le public n'a sur eux qu'un droit d'usage réglementé par l'Etat dans l'intérêt général.

En cela, les Romains se rendaient fort bien compte de la nature juridique de la mer. Considérer l'Océan comme la propriété exclusive d'une nation, celle-ci fût-elle leur Empire universel, eût été à leurs yeux un non-sens. Ils ne pouvaient admettre la possibilité physique d'une telle hypothèse si contraire à la notion qu'ils se faisaient du *dominium*. Et d'ailleurs, eût-elle été matériellement réalisable qu'elle leur eût semblé en contradiction avec le droit naturel dont ils se sont toujours tant inspiré. La mer, comme l'air, comme l'eau courante, est pour les Romains un élément qui doit appartenir également à tous les hommes.

Telle est bien du reste la solution que la raison commande. Quel est en effet le but de la propriété ? C'est de mettre le sujet en contact immédiat avec la chose pour lui permettre d'en retirer exclusivement toute l'utilité qu'elle peut procurer. Or, si cette chose est par sa nature inépuisable, qu'est-il besoin de la soumettre à un droit exclusif ? La raison commande au contraire de l'y soustraire afin de procurer à tous l'usage de la chose dont la possession exclusive serait sans aucun profit pour le prétendu possesseur. *Quidquid sine detrimento possit commodari, id tribuatur vel ignoto* (Cic., *De off.*, I. C, XVI).

3. — Ne doit-on pas appliquer le même principe aux cours d'eau, à ces « chemins qui marchent et qui portent où l'on veut aller (1) » ? Ne sont-ils pas des diminutifs de ce grand chemin de l'humanité qu'on appelle la mer ? L'Etat ne

(1) Pascal, art. 7, *pensée* 38.

pouvant s'approprier l'eau courante départie à tous par la nature, son devoir est d'y laisser naviguer qui que ce soit. Les règlements qu'il a le droit d'édicter au sujet de cette navigation ne doivent avoir pour but que d'établir un régime destiné à procurer à chacun le maximum de droits compatibles avec les droits égaux d'autrui.

4. — Cette solution, qui paraît bien découler des principes du droit naturel, était celle des Romains. Mais peu à peu, on s'en est tellement écarté qu'il sera sans doute très difficile d'y revenir.

Voyons la principale objection qu'on lui adresse : Un Etat, dit-on, a, parmi ses droits primordiaux, la souveraineté. Il doit régner sur toute l'étendue de son domaine, sur son territoire fluvial comme sur son territoire terrestre, car le premier n'est-il pas une enclave du second ? Si donc il plaît à l'Etat d'exclure les étrangers de ses voies fluviales, il le peut, car il est le maître chez lui.

En raisonnant ainsi, on voudrait établir une synonymie entre les mots propriété et souveraineté. Et cependant, le sens de ces deux expressions n'est pas le même. Jamais les Romains, dont la langue juridique était si précise, n'ont confondu l'*imperium* et le *dominium*.

5. — Qu'est-ce que la souveraineté ? C'est le droit de libre activité qui appartient à chaque Etat (1). Il correspond à la liberté individuelle en droit privé, mais avec un caractère moins relatif, car il ne subit pas les restrictions plus ou moins nombreuses que la collectivité impose dans son intérêt propre à chacun de ses membres. Toutefois, l'absolu n'étant pas de ce monde, la souveraineté comporte forcément

(1) A. Chrétien, *Principes de droit international public*, pp. 201 et suiv.

les limitations exigées par l'intérêt de la société internationale.

Elle se manifeste sous deux aspects différents, suivant que l'Etat l'exerce dans les limites mêmes de son territoire (droit d'autonomie) ou dans ses relations avec les autres Etats (droit d'indépendance).

Au premier point de vue, qui seul nous intéresse ici, ce droit confère à chaque Etat le pouvoir de fixer à son gré son organisation intérieure, de légiférer et de faire respecter ses décisions dans toute son étendue territoriale, d'y exercer en un mot son droit de juridiction. Cela suppose nécessairement l'existence d'un territoire soumis à l'autorité exclusive de l'Etat.

La question qui se pose alors est celle-ci : Quelle est la nature des droits que l'Etat peut exercer sur les différentes parties de son territoire ? en d'autres termes, en quoi consiste sa souveraineté territoriale ? A première vue, ce droit présente des analogies avec la propriété du droit civil. Il constitue en effet, sous certains rapports, un droit supérieur et exclusif ; c'est pourquoi on l'a confondu maintes fois avec cette dernière. Une autre cause de la confusion que nous signalons, c'est la coexistence, fréquente en fait, des deux droits. L'Etat n'est-il pas souvent au même titre qu'un particulier propriétaire d'une foule de choses mobilières ou immobilières comprises dans ses limites territoriales ?

Mais on peut rejeter *a priori* comme absolument fausse toute assimilation entre la propriété et la souveraineté. En effet, si on l'adoptait, quelle différence pourrait-on faire entre les biens que la législation range sous le domaine de l'Etat et les biens des particuliers ? Ne serait-ce pas proclamer le communisme absolu ?

Portalis, dans la séance du Corps législatif du 26 nivôse

an XII, traçait une distinction très nette : « Au citoyen », disait-il, « appartient la propriété et au souverain l'empire ». Cet *imperium* ou domaine éminent qui « consiste uniquement dans la puissance de gouverner », ne donne à l'Etat sur les biens des citoyens que le droit de régler l'usage de ces biens par des lois civiles, le pouvoir de disposer de ces biens pour des objets d'utilité publique, la faculté de lever des impôts sur ces mêmes biens ». Il ne « suppose aucun droit de propriété et n'est relatif qu'à des prérogatives inséparables de la puissance publique » (1).

6. — En quoi, d'autre part, consiste le droit de propriété ? Il confère à celui qui en est investi le droit de jouir et de disposer de la manière la plus absolue. Mais un pareil droit, en tant surtout qu'il implique le *jus abutendi*, ne peut s'exercer que sur des choses susceptibles de possession. Or qu'est-ce que la possession ? c'est, d'après Aubry et Rau, le fait d'avoir une chose en son pouvoir, d'une manière permanente et avec l'intention de se l'approprier (2). N'est-il pas évident que les cours d'eau, par la continuité de leur cours, le mouvement perpétuel de leur masse et le manque de bornes naturelles sont tout à fait impropres à l'exercice d'un pareil droit (3) ? par conséquent, ils ne peuvent faire l'objet d'un droit de propriété.

7. — Nous avons dit quel caractère revêt la souveraineté territoriale en tant qu'elle s'exerce sur les biens des particuliers. Pourquoi lui attribuerait-on un caractère différent sur les biens qui, comme les cours d'eau, sont par leur nature même, insusceptibles de propriété ? Serait-il logique,

(1) Locré, *La législation civile de la France*, t. VIII, p. 153.

(2) Aubry et Rau, *Droit civil français*, 4^e édition, t. II, n° 177.

(3) Carathéodory, *Du droit international concernant les grands cours d'eau*, p. 29.

parce que l'homme ne peut avoir sur ces choses de droits absolus, de conférer ces mêmes droits à une collectivité quelconque ? Evidemment non. D'ailleurs, la souveraineté qui, suivant l'expression de Portalis, consiste uniquement dans la puissance de gouverner, est un droit homogène ; qu'elle s'exerce avec plus ou moins de plénitude sur telles ou telles portions du territoire, c'est possible ; mais qu'elle change de nature suivant qu'elle s'applique à tels ou tels biens, c'est tout à fait inadmissible.

On comprendrait aisément qu'un Etat se montrât plus jaloux de ses prérogatives suprêmes quand il pourrait réunir sur sa tête les deux qualités de propriétaire et de souverain. Pourquoi par exemple ne serait-il pas libre d'interdire aux étrangers l'usage de ses voies terrestres ? Sans doute, sur ce point l'intérêt de la société internationale restreint ses droits souverains. Mais agir de la sorte serait en réalité moins illogique qu'exclure les étrangers des voies fluviales sur lesquelles les droits de l'Etat ont par la force même des choses un caractère moins absolu que sur la terre ferme.

8. — Supposons un moment qu'on reconnaisse aux nations la propriété des cours d'eau qui baignent leur territoire : il faudrait pour cela attribuer au mot propriété un sens très large et partant très vague. Resterait donc à définir les droits de l'Etat qualifié propriétaire, ce qui ne ferait pas faire beaucoup de chemin à la question. Il est assurément plus pratique de se demander, en laissant de côté toute idée de propriété, jusqu'à quel point l'Etat peut user de la voie fluviale, quels sont en un mot ses droits en tant que riverain.

Ces droits nous semblent tout à fait analogues à ceux qu'il peut exercer sur les ports, havres et rades, portions de mer qui se trouvent en son pouvoir d'une manière permanente et effective. Or, les nations civilisées ne se reconnaissent pas

le pouvoir d'interdire absolument leur territoire maritime aux bâtiments étrangers. Elles se bornent à réglementer leur entrée, à la soumettre à certains droits, à proscrire de certains de leurs ports les navires de guerre étrangers dans l'intérêt de la défense nationale. Si parfois elles vont jusqu'à fermer complètement tel ou tel port, jamais elles n'appliquent cette mesure à tous leurs ports sans distinction. Et elles prétendraient interdire l'entrée de tous leurs cours d'eau !

Certainement, dit-on, car les fleuves et rivières ne sont pas d'une étendue telle qu'ils ne puissent être facilement occupés d'une manière plus permanente encore et plus efficace que le territoire maritime. Ils sont bien la propriété des peuples riverains dont le droit, pour chacun, s'exerce sur la portion du fleuve soumise à sa souveraineté. Une simple remarque suffit à prouver la fausseté de ce raisonnement : La fermeture d'un port est souvent matériellement possible ; en serait-il de même de la fermeture d'un cours d'eau ?

9. — Nous sommes ainsi amené à combattre la proposition suivante qu'invoquent nos adversaires : Le fleuve est une enclave des territoires qu'il traverse ; comme eux il fait partie du domaine national.

A cet argument la réponse est facile : Le fleuve est si peu une enclave que l'Etat qu'il traverse essaierait vainement de ravir ses eaux à l'Océan son issue nécessaire. Mais nous concédons que cette théorie est exacte si on l'applique au tributaire d'un lac fermé ou d'une mer intérieure. Dans ce cas, on pourrait qualifier l'Etat de propriétaire en ce sens qu'il aurait en son pouvoir d'une façon permanente à la fois la rivière et le lac dont l'eau ne pourrait lui échapper. Supposons que le cours d'eau et la mer appartiennent à plusieurs Etats différents. Logiquement il faudrait admettre au profit de ceux-ci

un droit de copropriété. La même solution devrait s'appliquer aux fleuves tributaires d'une mer libre et à cette mer elle-même. En effet, la mer libre et ses fleuves ne diffèrent de la mer intérieure et de ses affluents que par le nombre de leurs coriverains. Or, l'Océan et l'immense réseau qui l'alimente ont pour coriverains tous les Etats de l'univers. Nous admettrions donc un droit de copropriété entre eux, mais ce droit, si peu défini, en quoi consistera-t-il sinon en un droit d'usage absolu ? L'Océan et ses fleuves sont donc une *res omnium*, c'est-à-dire une *res communis* ou *res nullius*, non susceptible d'appropriation exclusive. Comme le dit fort bien M. Engelhardt (1), « la mer qui enveloppe les continents et les fleuves dont elle reçoit le tribut ne peuvent être à personne, parce que nul n'a les moyens de les enchaîner, parce que la servitude est incompatible avec leur constante mobilité ».

10. — Ajoutons que reconnaître à un Etat le droit de s'approprier exclusivement tel ou tel fleuve, ce serait méconnaître le droit des autres peuples sur une voie naturelle de communication mise par la Providence à la portée de tous dans le but de favoriser leur développement et leurs progrès. Si encore un fleuve, pour rendre tous les services dont il est susceptible, devait nécessairement être soumis à un droit exclusif ! Mais c'est précisément le contraire qui est indispensable : le fleuve doit être libre pour remplir son rôle. « Il ne fait qu'un avec la mer », a dit Bluntschli, « or la mer est ouverte au commerce de toutes les nations ; la liberté des mers entraîne donc nécessairement la liberté de la navigation fluviale (2) ».

11. — Théoriquement, le régime de toutes les eaux océaniques ou fluviales devrait être réglementé par tous les intéressés, c'est-à-dire (sauf pour les lacs, les mers fermées

(1) Engelhardt, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, p. 3.

(2) Bluntschli, *Le droit internat. codifié*, art. 314.

et leurs affluents) par tous les peuples de l'univers. Mais il suffit de poser ce principe pour saisir l'impossibilité d'application à laquelle il se heurte. Les nations civilisées l'observent pour la haute mer dans leurs rapports réciproques ; car là, aucune d'elles ne peut raisonnablement prétendre à des droits supérieurs à ceux des autres ; toutes sont également intéressées à s'assurer le libre usage de l'Océan. Un Etat qui s'en attribuerait la souveraineté violerait le principe de l'égalité des nations.

Mais la situation ne change-t-elle pas si l'on envisage la mer qui baigne les territoires et les cours d'eau qui les pénètrent ? ne peut-on soutenir qu'ici la puissance territoriale doit pouvoir exclure d'une façon absolue les pavillons étrangers ? Avec le système de la propriété des fleuves, il faudrait aller jusque-là, et on y va dans la pratique. Mais l'eau courante n'est pas susceptible d'un tel droit. Et pourtant, le principe de l'égalité des nations se heurte ici à un autre principe tout aussi inviolable, celui de la libre conservation de soi-même. L'Etat riverain, étant par sa position même plus directement intéressé que les autres à la libre jouissance des eaux qui l'entourent ou le pénètrent, ne peut-il invoquer ce dernier principe pour s'attribuer la réglementation du régime de ses eaux territoriales ? Il faut sans hésiter lui reconnaître ce droit ; mais il ne s'agit pas là d'un droit de propriété ; il s'agit, ce qui est tout différent, d'un attribut de la souveraineté, de l'*imperium*. Ce droit ne permettra aux riverains de prendre que les mesures nécessitées par le droit de conservation et destinées à assurer à chacun la libre navigation. Ces mesures, qui devraient être partout uniformes, sont très différentes de pays à pays, et la liberté fluviale subit plus ou moins de restrictions suivant l'esprit plus ou moins égoïste des riverains qui les a dictées. Puisse un

jour une union internationale analogue à celles qui se sont tant multipliées ces dernières années, imposer aux régimes de tous les fleuves l'uniformité qui leur manque !

12. — On pourrait objecter à la théorie que nous soutenons : « Le droit de pêche est un attribut de la propriété. Ce sont de nos jours soit les propriétaires riverains, soit l'Etat riverain qui l'exercent. En adoptant votre système, on tarifierait en pure perte une source abondante de revenus, car l'ouverture des eaux territoriales à la libre concurrence amènerait leur dépeuplement rapide ».

Il nous est facile de repousser cette objection. Sans doute, en théorie pure le droit de pêche devrait comme le droit de navigation appartenir à tout le monde. Les Romains consacraient cette solution qu'ils trouvaient toute naturelle. Mais de nos jours, on peut considérer la limitation du droit de pêche en faveur des riverains comme une de ces exceptions au principe de l'égalité des nations que justifie le principe non moins sacré de leur propre conservation. Priver les riverains du profit que la pêche leur procure, ce serait leur demander des sacrifices onéreux, le voisinage des eaux leur imposant nécessairement des obligations. Les forcer de remplir ces obligations gratuitement, ce serait non seulement peu équitable, mais aussi contraire à l'utilité générale ; car des travaux d'entretien non rémunérés seraient fatalement exécutés d'une façon défectueuse. On s'apercevrait bientôt de la nécessité de substituer au droit exclusif de pêche supprimé des taxes équivalentes, ce qui serait assurément moins pratique. Et d'ailleurs, la suppression du droit exclusif des riverains profiterait peu aux autres nations considérées dans leur ensemble ; chacune continuerait en fait à exercer son droit sur les eaux qui se trouveraient le plus à sa portée, c'est-à-dire sur ses eaux territoriales. Si plusieurs tentaient

de se porter sur un même point, l'autorité riveraine prendrait évidemment des mesures destinées à restreindre leurs droits respectifs dans l'intérêt général. Il en résulte que le profit retiré par elles serait insignifiant. Pour éviter toutes ces difficultés, il suffit d'accorder la pêche aux riverains (particuliers ou Etats) à titre d'indemnité. Cette solution, en leur ménageant une source de revenus très appréciables, permet d'arriver à la suppression des droits de navigation, idéal déjà atteint sur beaucoup de cours d'eau et qui ne l'eût sans doute pas été dans le système contraire.

13. — En somme, la théorie des cours d'eau *res communes* est beaucoup plus conforme au droit naturel que celle qui les envisage comme susceptibles d'appropriation. Elle est en même temps plus simple. C'est parce qu'elle a sombré dans le chaos du moyen âge que la nouvelle législation fluviale, basée sur une théorie toute contraire, offre si peu d'uniformité. L'ancien principe consacrait en cette matière la liberté absolue. Une fois admis par tous les Etats, il aurait permis de laisser à la législation interne de chacun d'eux le soin d'organiser la surveillance et la haute police sur les rivières ou sections fluviales respectives. Calvo montre très bien en quoi eût pu consister ce régime : « Nul motif », écrit-il, « n'empêche de placer les fleuves sur la même ligne que la mer, de reconnaître que les règlements particuliers établis par chaque peuple relativement à cette navigation ne doivent pas assumer un caractère de fiscalité et que l'autorité ne saurait intervenir que pour la faciliter, la généraliser et faire respecter les droits de tous (1). »

Dans ces conditions, les conventions fluviales n'existeraient pas à proprement parler ; elles présenteraient tout au moins un caractère exceptionnel. Au contraire, le principe moderne

(1) Calvo, *Le Droit international*, titre I, n° 302, 4^e éd., 1887.

de la propriété des fleuves conduit à la nécessité de les multiplier à l'infini. Pour parer aux inconvénients pratiques qu'il entraîne, il faut fatalement recourir à des arrangements internationaux, lorsqu'il s'agit de cours d'eau navigables communs à plusieurs Etats.

B) *Des fleuves internationaux.*

14. — Nous sommes ainsi amené à distinguer les fleuves qui bordent ou traversent le territoire de plusieurs Etats, c'est-à-dire les fleuves internationaux, des fleuves compris dans le territoire d'un seul Etat.

Théoriquement, les uns et les autres sont régis par les mêmes principes. Le seul droit dont ils sont susceptibles est le droit de souveraineté. Un droit exclusif plus étendu ne peut être admis. Ce n'est pas la nation riveraine d'un fleuve qui a créé ce fleuve ; quant à l'usage que chacun peut retirer de ses eaux, elle ne saurait s'en plaindre, car il n'est pas de nature à lui préjudicier : *non prohibere aqua profluente... quæ sunt iis utilia qui accipiunt, danti non molesta* (Cic., *De off.*, I, C. XVI).

Pratiquement, la liberté des fleuves internationaux s'impose d'autant plus que ces grandes voies sont mises par la nature à la portée immédiate et commune de tous leurs riverains. Elle est pour certains Etats une question vitale ; aussi la nation qui invoquerait contre eux son prétendu droit exclusif non seulement manquerait aux égards qu'on se doit entre peuples, mais violerait leur droit à l'existence. Au contraire, la liberté des fleuves exclusivement nationaux n'intéresse pas aussi directement les nations étrangères.

Cette différence nous explique pourquoi, du naufrage général des vieilles idées romaines devait émerger d'abord, au sortir du moyen âge, le principe que les fleuves internatio-

naux ne sauraient être abandonnés à la tyrannie de leurs riverains.

Demandons-nous donc quels sont les droits de l'Etat riverain d'un fleuve international :

15. — 1^{er} *Système*. — L'Etat est propriétaire de sa section fluviale comme de son propre territoire. Il peut par suite en disposer à son gré, en exclure s'il le veut ses coriverains. Il suffira de faire l'historique du droit fluvial pour réfuter ce système absolu définitivement condamné par la pratique moderne.

16. — 2^e *Système*. — Les Etats riverains d'un cours d'eau en sont les copropriétaires exclusifs. Ils peuvent par suite en interdire l'accès aux non-riverains ou le leur accorder par des traités spéciaux. Voilà le système généralement suivi. Examinons à quoi il mène. Si les riverains sont copropriétaires du cours d'eau, ils doivent forcément s'entendre entre eux pour en réglementer l'usage. Pourra-t-on évaluer avec précision le droit de chacun ? évidemment non. Et d'abord, il faudrait déterminer exactement quels sont les riverains. Ceux des affluents seront-ils assimilés à ceux du cours d'eau principal ? jusqu'où en un mot s'étendra le domaine commun ? En fait, ce sera toujours l'Etat le plus puissant, fût-il possesseur d'une section fluviale moindre que celle de ses coriverains, qui aura sur eux la prépondérance ; la souveraineté respective des différents Etats se trouvera ainsi violée.

Le premier système attribuait à chaque Etat une propriété particulière, le second attribue à l'ensemble des riverains une propriété collective. Les tiers en seront-ils plus avancés ? c'est fort douteux, car en principe la tyrannie d'un seul est moins dangereuse que celle de plusieurs. Supposons par exemple que la majorité des coriverains soit d'avis d'admettre les étrangers ; elle aura les mains liées si la minorité ou

même un seul s'y oppose. Bien plus, l'Etat riverain inférieur ne pourra ouvrir à qui bon lui semblera sa propre section fluviale ; simple copropriétaire, il devra attendre, pour agir, l'assentiment de tous ses consorts.

Nous ne nions pas que les riverains aient, en cette qualité, certains droits collectifs, mais ces droits ne doivent pas nuire à l'intérêt général des Etats avec lesquels ils sont en rapport. C'est au législateur à « trouver le minimum de sacrifices individuels qui peuvent produire l'effet maximum dans l'intérêt public (1) ».

17. — 3^e *Système*. — Le voisinage du cours d'eau en imposant des obligations particulières à ses coriverains fait naître à leur profit des droits correspondants.

Certains auteurs ont prétendu que ces droits et obligations consistaient dans des relations de servitude réciproque. Mais, comme le fait très-bien remarquer Carathéodory (2), on ne peut admettre cette opinion qu'en se faisant une fausse idée du droit de souveraineté, en le considérant comme absolu. Les obligations d'Etat à Etat ne sont pas des servitudes, mais « des conditions inhérentes à l'existence même de la souveraineté, à moins qu'on ne veuille supposer que l'état naturel des nations est d'être en guerre les unes avec les autres ». La souveraineté est limitée comme la propriété ; et, de même que, dans notre droit privé, les servitudes dérivant de la situation des lieux ou imposées par la loi ne sont pas de véritables servitudes, mais constituent le régime normal de la propriété foncière en France, de même, en droit public, les servitudes établies entre Etats à raison du voisinage d'un même cours d'eau ne constituent pas de véritables servitudes internationales. Notre solution serait identique si nous nous

(1) Carathéodory, *Du dr. intern. conc. les gr. c. d'eau*, p. 36, note 3.

(2) Carathéodory, *op. cit.*, p. 37.

rangions au système de la propriété des fleuves : propriété ou souveraineté, ni l'une ni l'autre ne saurait être absolue. Il y a toujours un *quatenus juris ratio patitur* qui est de l'essence même de chacune. « Le caractère de servitude », écrit Demante (1), « semblerait devoir être refusé à tous les droits qui consistent dans une obligation de faire, imposée à un voisin envers un autre à raison de leurs propriétés respectives ». Or, c'est bien une obligation de faire que le droit positif international a imposée aux riverains d'une même rivière en leur prescrivant de régler, précisément à raison du voisinage de leurs propriétés respectives, si propriété il y a, tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière (art. 108 de l'Acte final de 1815). Bien plus, depuis que les principes du Congrès de Vienne sont entrés dans le droit public universel, depuis que les grandes voies fluviales ont été proclamées accessibles, sinon à toutes les nations, du moins à tous les riverains, c'est plutôt la situation des Etats restés complètement maîtres de leur section qu'on devrait regarder comme anormale et comme constituant par suite à leur profit une véritable servitude ; car la servitude n'est-elle pas précisément le contraire « de ces charges qui, une fois reconnues et établies par la loi, forment le droit commun (2) » ?

18. — Nous arrivons donc à cette conclusion que même en adoptant le système de la propriété des fleuves, le droit positif moderne ne permet pas de reconnaître le caractère de servitudes aux obligations et aux droits qui naissent à la charge et au profit des Etats riverains d'un fleuve en cette qualité.

Mais nous sommes partisan du système que condamne la pratique internationale, de celui qui refuse à l'Etat tout droit

(1) Demante, *Cours de Code civil*, II, p. 532.

(2) Demante, *Cours de Code civil*, II, p. 532.

de propriété sur l'eau courante. Ce système, qui a pour idéal l'égalité dans la liberté, exclut plus nettement encore toute idée de servitude. Il accorde à l'Etat tous les droits qui peuvent se concilier avec ceux des autres membres de la société internationale, coriverains ou non, c'est-à-dire avec la liberté absolue de la navigation. Si le riverain jouit en outre de certains droits particuliers, tels que la faculté de se servir des eaux fluviales pour des usages industriels ou agricoles, il faut se garder de voir là un privilège. C'est pour lui une manière d'user de la *res communis* mise par la nature à sa portée immédiate. Les Etats non-riverains n'en sont privés que parce que leur position géographique leur rend matériellement impossible l'exercice de ce mode de jouissance. Remarquons d'ailleurs que les avantages qu'engendre le voisinage d'un cours d'eau ne sont pas purement gratuits ; ils ont pour corollaires des charges, *ubi emolumentum, ibi onus* : le curage du fleuve, l'entretien des chemins de halage et de la voie navigable. Enfin, l'utilisation de l'eau pour l'industrie ou l'agriculture n'est admissible que dans la mesure où elle ne nuit pas à la navigation.

Quant à la navigation, elle ne pourra subir de restrictions que celles reconnues par la puissance territoriale, comme indispensables pour la conservation et la défense de chaque Etat riverain. Celui-ci, en vertu de sa souveraineté, a le droit de réglementer l'usage du fleuve, mais il ne doit pas abuser de ce droit, sous peine de s'exposer à des représailles. En vue de soumettre les fleuves internationaux à un régime uniforme sur tout leur parcours, il est désirable que les coriverains règlent d'un commun accord les mesures à édicter ; mais chacun les appliquera sur sa propre section fluviale en vertu de ses droits souverains.

19. — Nous ne voudrions pas terminer la présente étude

sans montrer combien la libre navigation des fleuves internationaux s'accorde avec les principes du droit international contemporain, alors même qu'on adopte la théorie de la propriété des cours d'eau.

C'est un fait constant que le droit conventionnel protège plus efficacement le trafic international sur les canaux maritimes que sur les fleuves (1). Pourquoi cette différence ? parce que, dit-on, les canaux maritimes, unissant des mers libres séparées par de vastes continents, ont, comme les détroits auxquels on les assimile, une utilité universelle. Mais, au risque de paraître énoncer un paradoxe, nous dirons que la libre navigation s'impose encore plus sur les fleuves internationaux. Théoriquement, on ne pourrait guère réfuter cette affirmation. En effet, serait-il légitime de forcer un Etat à livrer une portion de son territoire pour le percement d'un canal ? Ou si cet Etat creusait lui-même la voie nouvelle, pourrait-on l'obliger à en ouvrir l'accès à tous les pavillons sous prétexte qu'elle unirait deux mers libres ? On ne le pourrait pas, évidemment, à moins d'appliquer ici une disposition exceptionnelle de droit privé : l'expropriation moyennant une juste et préalable indemnité. L'utilité publique internationale permettrait alors aux puissances étrangères de contraindre l'Etat possesseur du canal à leur en abandonner l'usage. Et pourtant, une voie artificielle est bien l'objet d'un droit de propriété, elle est le fruit du travail de l'homme qui peut l'obstruer matériellement, s'il lui plait. Or, malgré cela, le droit positif intervient ici pour imposer par des conventions la libre navigation. Ce dernier principe ne doit-il donc pas s'appliquer *a fortiori* aux voies naturelles comme les fleuves internationaux ? Que d'Etats pourraient dire avec raison :

(1) Traités, de Constantinople, de 1888, pour le Canal de Suez ; de Washington (Clayton-Bullver), de 1860 pour le Canal de Panama, etc.

j'ai le droit de me servir de ce fleuve, car il est mon seul débouché ; son libre usage est pour moi une question d'existence. Ces mêmes Etats pourraient-ils en dire autant d'un canal maritime étranger à leur territoire ? Evidemment non, car cette voie nouvelle intéresse si peu leur propre vie qu'avant sa création ils ont pu s'en passer.

Notre conclusion est donc que le droit de libre navigation est beaucoup moins discutable sur une voie naturelle que sur une voie artificielle. Si la législation conventionnelle le consacre néanmoins pour les canaux maritimes, il est de toute logique qu'elle l'applique aussi aux fleuves internationaux ; en ce faisant, elle se conformerait aux principes du droit naturel qui, dans cette seconde hypothèse, ne peuvent susciter aucun doute.

2° En droit français.

20. — Nous n'avons jusqu'à présent produit que des considérations théoriques au sujet de la nature des droits dont sont susceptibles les cours d'eau. Plaçons-nous maintenant à un point de vue plus pratique en examinant à ce sujet la législation française.

L'eau courante est-elle au même titre qu'un fonds susceptible de propriété ? Ici, une distinction s'impose : S'agit-il des grands cours d'eau, c'est-à-dire des rivières navigables et flottables, notre législation les proclame formellement dépendances du domaine public, c'est-à-dire propriété nationale (1). S'agit-il au contraire des rivières non navigables ni flottables, la nature des droits dont on les reconnaît suscep-

(1) C. civ., art. 538.

tibles est très discutée. Il nous faut étudier ces dernières, car si nous parvenons à démontrer qu'elles ne sont pas susceptibles de propriété, nous pourrons dire que, à moins d'une disposition expresse en sens contraire, il en est *a fortiori* de même des grands cours d'eau. La solution du problème sera évidemment la même en droit international qu'en droit privé.

Quatre systèmes différents se sont ici fait jour ; nous les passerons en revue successivement :

21. — 1^{er} *Système*. — *Les rivières qui ne sont ni navigables ni flottables sont la propriété des riverains*. — Telle est, prétend-on, la doctrine admise par les Romains : *nihil differt a cæteris locis flumen privatum* (1. Dig., § 4, *De fluminibus*). On invoque en outre en ce sens les deux arguments suivants : 1^o Tandis que la loi 4, § 11 Dig., *Finium regundorum*, refuse l'action en bornage aux propriétaires voisins dont les héritages sont séparés par un fleuve public, ce fleuve servant lui-même de limite (loi 5), la loi 6 accorde cette action aux riverains d'un fleuve non public : *sed si rivus privatus intervenit, finium regundorum agi potest*. Pourquoi cette différence, sinon parce que dans le second cas on considère le lit du cours d'eau comme partie intégrante des héritages ? 2^o D'autre part, dit-on, les Romains ne considéraient même pas toutes les rivières navigables comme publiques ; cela ressort des textes suivants : *Flumina pene omnia et portus publica sunt* (l. 4, § 1, Dig., *De div. rerum*) ; *flumina quædam publica sunt, quædam non publica* (l. 1, § 3, Dig., *De fluminibus*). Il y avait donc des fleuves qui faisaient partie du domaine des particuliers ; *a fortiori* en était-il ainsi des rivières non navigables.

Si l'on objecte à ce dernier argument le paragraphe 2 des Institutes de Justinien (liv. II, tit. I) : *Flumina autem omnia*

publica sunt et le paragraphe 1 qui proclame *jure naturali communis* l'*aqua profluens*, les partisans de ce système répondent : Justinien, sans même modifier les lois du Digeste, a pu dans un ouvrage élémentaire comme les Institutes poser le principe que tous les cours d'eau navigables sont publics. C'était en effet la règle générale à laquelle quelques-uns seulement échappaient. Quant à considérer comme *res nullius* l'*aqua profluens* par la raison que les Institutes l'appellent *communis*, il n'y faut pas songer, ces mêmes Institutes réservant aux *res sacræ* seules la qualification de *res nullius*.

En somme, dit-on, c'est un principe constant qu'en droit romain les cours d'eau non navigables appartiennent aux riverains. La réfutation de ce système viendra tout naturellement lorsque nous étudierons celui qui en est le contre-pied : système des cours d'eau *res nullius*.

Le principe de la propriété s'est, assure-t-on, perpétué dans l'ancien droit français. En se reportant aux formules d'actes adoptées dans les premiers siècles de la monarchie, on l'y trouve universellement consacré. Les eaux et cours d'eau, *aquæ aquarumve decursus*, sont mis sur la même ligne que les terres.

Quand triompha la féodalité, les particuliers continuèrent-ils à posséder et à transmettre les eaux courantes comme par le passé ? oui, dit-on, la jurisprudence des anciens parlements le prouve. On invoque aussi l'autorité de Loiseau, Bacquet et Pothier suivant lesquels les petites rivières « appartiennent à des particuliers, soit seigneurs ou autres personnes (1) ».

Enfin l'argument le plus sérieux des partisans de ce système se tire de l'article 538 du Code civil qui, après avoir

(1) Bacquet, *Droits de justice*, ch. 30, n° 25.

énuméré les dépendances du domaine public et compris dans cette énumération les cours d'eau navigables y ajoute : toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée. Or, dit-on, si l'on admet que les petites rivières ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, comment expliquer que l'article 538 leur refuse clairement la qualité de biens du domaine public en visant à dessein les seuls cours d'eau navigables ?

22. — 2^e *Système*. — *Les petites rivières sont la propriété de l'Etat ; elles font partie du domaine public qui s'est substitué aux seigneurs*. — Ce sont les rois, dit-on, qui s'en trouvaient à l'origine propriétaires. De nombreux actes d'un caractère authentique et solennel prouvent qu'ils disposaient de tous les cours d'eau, navigables ou non, grands ou petits, comme de leur domaine.

Quand les bénéfices devinrent héréditaires, les seigneurs féodaux, devenus plus puissants, s'attribuèrent rapidement la propriété pleine et entière des cours d'eau non navigables avec lesquels ils se trouvaient en contact immédiat. En faveur du droit des seigneurs, on invoque l'opinion de Lebret, Coquille, Guyot, Basnage, Loysel, Boularic, et même l'autorité de Pothier, car, dit-on, Pothier reconnaît le droit des seigneurs « toutes les fois qu'il n'y a pas eu transmission au profit des riverains, ou possession immémoriale qui remplace le titre (1) ».

Le législateur de l'époque intermédiaire envisageait les rivières comme des dépendances du domaine public de même que « les forêts, chemins et autres choses communes » (loi du 22 décembre 1789). M. Arnoult, député de Dijon, présenta à l'Assemblée un rapport qui reflète exactement cette opi-

(1) Dalloz, *Répert. de législ.*, 1852, XIX, v^o *Eaux*, p. 381.

nion. Il écarte les simples ruisseaux, trop peu importants pour fixer l'attention, puis, après avoir proclamé les cours d'eau navigables propriété commune de la nation, il s'exprime ainsi au sujet des cours d'eau non navigables : « Nécessaires aux besoins de tous, les rivières non plus que les fleuves ne peuvent être la propriété d'un seul : envahies par les seigneurs justiciers au même titre et de la même manière que les fleuves navigables, comme eux elles doivent rentrer dans les mains de la nation ; elles ne peuvent pas même appartenir à une communauté d'habitants, puisqu'elles formeraient alors une propriété particulière et spéciale. Or, toute possession exclusive est incompatible avec les vues que la nature s'est proposées en établissant l'union des sociétés sur la communion des éléments (1) ».

On ne pouvait poser en termes plus formels le principe de la propriété publique des rivières.

Qu'allait décider le Code civil ? Le premier projet de Cambacérès classait seulement les rivières navigables parmi les biens nationaux. Or cette disposition parut trop restrictive car on lui substitua bientôt le texte suivant : « Les rivières tant navigables que non navigables et leur lit... ». Bien que non converti en loi, par suite d'événements politiques, le projet définitif manifeste clairement l'intention du législateur. On peut dire dès lors avec Troplong (2) « que l'Etat, successeur de la seigneurie féodale dans la haute justice, a recouvré de plein droit avec celle-ci le domaine des petites rivières et l'héritage de tout ce qui s'y rattachait pendant qu'elle était morcelée ; que dès lors le droit romain sur la propriété de ces rivières fut en quelque sorte ressuscité et qu'on put dire avec lui : *Flumina autem omnia publica sunt* ».

(1) Séance du 23 avril 1791, v. Dalloz, *Rép.*, XIX, p. 382.

(2) Troplong, *De la prescription*, I, pp. 217, 218.

On s'appuie encore sur la discussion du Code civil au Conseil d'État. Le législateur, en reconnaissant que dans les petits cours d'eau les îles et îlots appartiennent aux riverains, a bien soin d'ajouter qu'il ne leur fait cette concession « qu'en raison du peu d'importance de ces propriétés ».

Pourquoi enfin l'article 644 du Code civil ne confère-t-il aux riverains que des droits d'usage sinon parce que l'État est lui-même propriétaire ?

Ce système soutenu par Proudhon, Rives, Royer-Collard, Foucard, etc. se résume ainsi : La Révolution française en abolissant la féodalité a fait passer les rivières du domaine des seigneurs dans le domaine public.

23. — 3^e Système. — *La propriété du lit des eaux courantes appartient aux riverains, mais les eaux elles-mêmes ne sont à personne.* — Ce système s'appuie : 1^o sur l'article 561 du Code civil qui attribue les îles des petits cours d'eau aux riverains ; 2^o sur les lois du 14 floréal an XI, article 1^{er}, des 21 juin 1865, article 1^{er}-2^o, et 22 décembre 1888, article 1^{er}-2^o, qui laissent entendre que le curage du lit est à la charge des riverains. Les partisans de ce système expliquent l'attribution du lit abandonné au propriétaire envahi par l'eau comme un tempérament d'équité dérogatoire aux principes, admis d'ailleurs quand il s'agit de cours d'eau navigables. Ce système soutenu par Duranton, Cormenin, Garnier, etc., ne nous paraît guère admissible, car, comme le dit Proudhon, un cours d'eau n'est pas une chose en l'air ; qu'est-ce que l'eau sans le lit et qu'est-ce que le lit sans l'eau ?

24. — 4^e Système. — *Les eaux et le lit des rivières n'appartiennent à personne, ce sont des res nullius.* — Il semble évident que toutes les choses se divisent naturellement en deux grandes classes : celles qui sont susceptibles de propriété et celles qui ne le sont pas. Championnière cependant n'est pas de

cet avis. L'air, la lumière, l'eau courante sont, dit-il, susceptibles de jouissance exclusive dans certaines conditions, car ces choses ne sont à personne, non pas à raison de leur nature, mais « parce que nul n'a besoin de se les approprier ». Ainsi, « je jouis seul de l'air qui remplit ma maison ou fait tourner « mon moulin (1) ».

Cette argumentation est-elle admissible ? Peut-on se dire propriétaire d'une chose dont l'usage est inépuisable ? « L'homme », écrit Dalloz (2), « a une action commune sur les choses communes, mais cette action dérive précisément de la communauté de jouissance que Dieu a jugé convenable d'accorder à tous les hommes sur ces choses. Cette communauté de jouissance est précisément la négation d'une appropriation particulière ». Et le même auteur conclut que si l'air et la lumière ne sont à personne, c'est, non pas parce que nul n'a besoin de se les approprier, mais parce que nul n'a la puissance de se les approprier, ce qui est tout différent. « Pourtant », insiste Championnière, « est-ce que je ne jouis pas seul de l'air qui fait tourner mon moulin ? » A cela Dalloz répond fort justement : « La chose commune, par sa nature même, se prête admirablement à toutes les modifications de jouissance, mais cette jouissance ne l'altérant en rien puisqu'elle reste entière, complète, et avec la même puissance d'action sur tous les êtres vivants, il devient impossible de dire que l'homme en a la propriété ou se l'approprie, ce qui reviendrait au même ». Championnière prétend renforcer la puissance de son argumentation en disant : « Mais la vapeur, qui est indomptable, on la frappe pourtant de propriété ». Qu'est-ce que cela prouve, sinon que la science peut arriver à produire des corps susceptibles d'appropriation avec des

(1) Championnière, *De la propriété des eaux courantes*, pp. 14 et 15.

(2) Dalloz, *Rép.*, XIX, p. 383.

éléments naturels qui ne le sont pas ? « L'eau transformée en vapeur constitue si peu une propriété qu'elle n'ajoute pas un centime à la valeur de la locomotive qui la renferme ; or, il n'y a pas de propriété là où il n'y a pas de valeur appréciable ».

Il est inutile de s'arrêter davantage sur la question de savoir si l'eau courante est susceptible d'appropriation. Répondre ici affirmativement serait plus paradoxal encore que de se prétendre propriétaire du gibier qui court dans les bois.

Si sur ce point on est aujourd'hui généralement d'accord, on ne l'est plus quand il s'agit de déterminer la nature juridique du cours d'eau considéré comme un tout unique formé de l'élément mobile et du lit où il coule. La solution varie nécessairement suivant que l'on considère l'un ou l'autre de ces éléments comme la chose principale : *Accessorium sequitur principale*.

D'après Robert Callis, jurisconsulte anglais du XVII^e siècle, on peut considérer l'eau courante comme l'accessoire du sol, la confondre par la pensée avec le lit qui la contient. « L'eau courante », écrit un autre auteur anglais, « s'identifie avec la propriété qu'elle traverse, parce qu'elle passe sur le sol et *cujus est solum ejus est usque ad cælum* ». Cette façon détournée de reconnaître l'eau courante comme susceptible de propriété ne nous paraît pas admissible. Outre que l'adage précité appliqué à la lettre conduirait à des absurdités, il est bien difficile et bien peu logique de considérer le cours d'eau comme l'accessoire du sol. Ce qui prouve la fausseté de cette doctrine, c'est la solution étrange qu'elle engendrerait si on voulait lui faire produire ses conséquences normales. En effet, l'eau courante étant l'accessoire du sol, le fleuve serait l'accessoire de son lit et la mer qui recouvre les trois quarts du globe serait l'accessoire de la terre. Oserait-on aller jus-

que-là ? La vérité, c'est que le sol et l'eau courante sont deux éléments qui coexistent sans se confondre. « L'eau », écrit Dalloz, « ne s'assimile pas à la terre ; donc elle ne cesse pas d'avoir une existence indépendante du lit où elle repose, où elle coule, aussi indépendante relativement que l'air que nous respirons ». Elle reste donc ce qu'elle est par sa nature même, une *res nullius*.

Daviel (1) reconnaît fort bien ce caractère à l'eau courante : « Evidemment », dit-il, « l'air, la mer, l'eau devaient rester entre les hommes dans une communauté négative qui permit à chacun d'en user sous la condition de ne pas gêner l'usage réciproque que les autres sont appelés à en tirer aussi ». Mais plus loin, il fait une distinction très subtile entre les deux aspects sous lesquels il faut, suivant lui, considérer l'eau en législation. « Sous l'un », écrit-il, « c'est un volume fluide, continu, se précipitant habituellement vers les lieux inférieurs, et par cela même peu susceptible d'être possédé autrement que par la possession du fonds sur lequel il coule et des rives qui le bordent ; sous l'autre aspect, c'est une agglomération de parties fluides susceptibles d'être séparées du volume entier et par conséquent d'être possédées comme telles. Sous ce dernier rapport, à cause de l'utilité de cet élément pour l'homme, l'eau ainsi que l'air a toujours été considérée comme une chose commune. Ainsi l'eau courante est seule d'un usage commun ; la pente de la rivière, c'est-à-dire la force motrice qui résulte de l'inclinaison du lit, la force motrice, accessoire inhérent aux fonds riverains est une dépendance de la propriété. Elle appartient aux riverains à titre d'accessoire inhérent au fonds que le cours d'eau traverse (2) ».

(1) Daviel, t. I, p. 5.

(2) Daviel, t. II, pp. 29 et suiv.

Cette argumentation pêche par sa base même. Si, de l'aveu de son auteur, l'eau courante envisagée comme masse fluide n'est pas susceptible de possession, elle a à ce titre un caractère principal qui la distingue nettement du sol qu'elle traverse et dont elle ne peut subir l'influence. Est-il admissible dès lors de faire intervenir ici le principe de l'accession ? Dalloz combat cette doctrine d'une façon saisissante : « Quoi ! » s'écrie-t-il, « la masse fluide est insusceptible de possession, dites-vous, et c'est parce que ce caractère essentiel lui manque que l'on en fait un accessoire du lit sous le nom de force motrice ! parce que l'être intellectuel, l'homme, ne peut pas la posséder, vous en conférez la propriété à la terre, c'est-à-dire à l'être inintelligent ! » Du reste, si l'on considère la rivière comme l'accessoire du sol, on est obligé d'admettre que c'est la pente du lit seule qui l'a créée ; or, la géographie prouve que souvent au contraire c'est la rivière qui a créé la pente, l'eau prenant son cours là où elle éprouve le moins de résistance ; la force motrice dans ce cas ne dépend donc pas du lit.

Flumini solum cedit, a dit la loi romaine. Cette proposition est assurément moins illogique que la proposition inverse : *flumen solo cedit* à laquelle conduit le système de Daviel. Le sol et l'eau courante sont, nous l'avons vu, indépendants l'un de l'autre ; mais fatalement leur coexistence sur un même point prive l'un ou l'autre de ces éléments de certains de ses caractères. Lequel des deux conserve intégralement les siens ? Est-ce le sol ? non, car la masse fluide qui circule continuellement à sa surface s'oppose à l'exercice des droits du propriétaire. C'est donc cette masse fluide elle-même qui, en vertu de sa qualité de *res nullius*, devra nécessairement l'emporter. Le lit suivra la condition du cours et ne deviendra susceptible d'appropriation que quand ce cours sera desséché.

25. — On objecte à la théorie des cours d'eau *res nullius* qu'elle est contraire à la tradition constante. C'est ici qu'il nous faut réfuter les arguments que l'on prétend tirer du droit romain contre notre opinion.

Les Romains ne connaissaient pas comme nous la distinction en rivières navigables, rivières non navigables et simples ruisseaux. Pour eux, tous les cours d'eau *perennes* étaient ou des *flumina* ou des *rivi*. Or qu'entendaient-ils par le mot *rivus*? Ce mot désignait un cours d'eau de capacité si minime que la masse liquide, tout en étant une *res nullius*, ne pouvait imprimer ce caractère au lit et aux rives. Il s'agissait en un mot d'une source ou simple ruisseau. Nous pouvons donc écarter les *rivi* qui ne méritent pas la qualification de petites rivières et nous en tenir à ces dernières qualifiées, comme les cours d'eau navigables, de *flumina*.

Or, dans un *flumen*, des trois éléments, eau, lit et rives qui le constituent, c'est l'eau qui a un caractère principal; et comme l'*aqua profluens* est une *res naturali jure communis* le *flumen* tout entier sera, en vertu des principes de l'accession, *communis* également.

Les *flumina* sont donc considérés à Rome comme des *res communes*. On essaie d'objecter qu'il existe une opposition entre la loi 4, § 1, Dig., I, 8 et le § 2 Inst. II, 2: *Flumina pene omnia publica sunt*, dit le 1^{er} fragment; *flumina omnia publica sunt*, dit le 2^e; par suite, la législation fluviale n'a pas toujours été ce qu'on prétend. Il est aisé de concilier les deux textes: Marcien au Digeste par le mot *pene* faisait sans doute allusion aux *flumina torrentia* susceptibles comme tels de propriété privée, tandis que Justinien aux Institutes visait uniquement les *flumina perennia*, les *torrentia* ne lui paraissant pas mériter le qualificatif de *flumina*.

Sans entrer à ce sujet dans des discussions qui nous en-

traineraient trop loin, contentons-nous de reproduire l'opinion de M. de Serrigny, savant auteur du *Droit administratif et public romain* (I, n° 585) : « Le domaine privé comprendrait : les simples ruisseaux et les rivières *non perennes* appelées aussi torrents ; le domaine public (c'est-à-dire l'ensemble des *res communes*) comprendrait les autres cours d'eau désignés sous l'expression de *flumina publica* ».

Nous avons jusqu'à présent employé l'adjectif *publicus* comme synonyme de *communis*. Il est facile en effet de prouver qu'à Rome telle était bien sa signification. Par ces mots *flumen publicum*, nous dit Gaius, il faut entendre que le *flumen publicum* est une *res publica jure gentium* ; or les *res publicæ jure gentium* se confondent avec les *res communes*. De nombreux textes emploient indifféremment l'une ou l'autre expression ; et cela se conçoit, car à cette époque l'idée de l'Etat considéré comme seul propriétaire des biens publics ne s'était pas encore fait jour. La personnalité légale a été longtemps inconnue. « De même », dit Ihering (1), « que nous ne plaçons pas les choses des *gentiles* dans la propriété de la *gens* considérée comme personne morale, mais dans celle des *gentiles*, de même les *res publicæ (jure civili)* ne sont pas la propriété de l'Etat, mais celle de tous les sujets de l'Etat ». Comme conséquence de cette théorie, tout le monde pouvait intenter une action pour dommage causé à une chose publique.

Les choses publiques, *res publicæ jure civili*, et les choses communes, *res publicæ jure gentium*, étaient plutôt susceptibles d'un droit d'usage que d'un véritable droit de propriété. A l'époque de Justinien, l'Etat avait fini par devenir une personne légale ; aussi la distinction entre les *res publicæ* et les

(1) Ihering, *L'Esprit du droit romain*, trad. Meulenaere, I, ch. 41, 17, p. 205.

res communes se présenta tout naturellement à l'esprit des jurisconsultes. Toutefois, tel était encore l'empire de la tradition que Justinien appelle indifféremment les cours d'eau, *res communes* ou *res publicæ jure gentium*.

Du principe que les cours d'eau, navigables ou non, sont des *res communes*, découlaient les conséquences suivantes : le droit de pêche et le droit de navigation sont communs à tous les hommes ; le lit et l'île sont des *res nullius* ; le *flumen* est hors du commerce ; il ne peut être ni possédé, ni usucapé, ni soumis à aucune servitude.

Alors, pourrait-on objecter, les Romains se trouvaient vis-à-vis des cours d'eau dans une situation analogue à celle des Etats modernes vis-à-vis de la haute mer ? Nullement. Ils distinguaient très bien le *dominium* de l'*imperium*. Tout en ne se reconnaissant pas propriétaires des *flumina*, ils s'attribuaient sur eux fort justement les droits de la souveraineté. Cet *imperium* se justifie de la même manière que la souveraineté de l'Etat moderne sur la mer territoriale ; il est la sauvegarde du droit primordial de conservation. En vertu de leur *imperium*, les Romains avaient créé des interdits dans le but d'assurer à chacun le libre usage des *flumina*. Et en cela on peut dire qu'ils n'usaient pas seulement d'un droit, mais qu'ils remplissaient aussi un devoir ; car il appartient au pouvoir souverain d'exercer dans l'intérêt général une mission de surveillance et de haute police.

26. — Nous croyons avoir suffisamment démontré par cet exposé que les deux systèmes qui admettent la propriété, soit privée, soit publique des cours d'eau non navigables sont en flagrante contradiction avec la théorie romaine qu'ils prennent pour point de départ. Il est faux d'affirmer, comme ils le font, que ce sont les principes romains qui se sont perpétués jusqu'à nos jours. Ces principes au contraire ont été oubliés dès l'époque barbare et ceux qu'on leur a subs-

titués en sont précisément le contre-pied. Nous verrons dans notre historique les causes d'une transformation aussi radicale. Disons dès maintenant qu'elle provient de la confusion des notions de propriété et de souveraineté.

Qu'importe après cela qu'on ait admis la propriété privée ou publique des petites comme des grandes rivières ? On s'est trompé, voilà tout ; et nous verrons que le Code civil en se contredisant lui-même démontre la fausseté de la tradition dont il s'est inspiré.

Tout d'abord, le législateur de l'époque intermédiaire ne savait pas distinguer les dépendances du domaine public des *res communes*. On peut s'en rendre compte en lisant attentivement la phrase suivante du rapport de M. Arnoult si favorable à première vue au système de la propriété publique des rivières : « Toute possession exclusive est incompatible avec les vues que la nature s'est proposées en établissant l'union des sociétés sur la communion des éléments. » Cette phrase n'est-elle pas la condamnation des deux systèmes qui adoptent la propriété ? Le Conseil exécutif de 1792 s'est mis lui aussi en contradiction avec lui-même dans son mémorable arrêté du 16 novembre : après avoir proclamé que la nature ne veut pas plus de peuples que d'individus privilégiés, il réserve au *condominium* des seuls riverains les fleuves internationaux.

Arrivons au Code civil. Nous trouvons dans l'article 538 toutes les portions du territoire réparties en deux grandes classes : celles qui sont susceptibles de propriété publique et celles qui sont susceptibles de propriété privée. Parmi ces dernières l'article 538 fait rentrer implicitement mais très clairement les cours d'eau non navigables. Cet argument serait irréfutable si le Code ne s'était pas mis en désaccord avec lui-même.

Mais l'article 644 ne peut guère se concilier avec l'arti-

cle 538. En effet, il n'accorde aux particuliers que des droits d'usage sur les petits cours d'eau qui traversent leurs propriétés. Cela prouve-t-il, comme le prétendent les partisans du second système, que les petits cours d'eau soient la propriété de l'Etat ? non, puisque le contraire ressort nettement de l'article 538. Ils sont donc la propriété des particuliers. Mais alors, pourquoi l'article 644 énumère-t-il deux droits qui dans ce système ne pourraient faire aucun doute ? La vérité est que le Code reconnaît ici, sans le vouloir, une troisième classe de biens, les *res communes*, c'est-à-dire les *res nullius*, sur lesquelles, en vertu de son *imperium*, l'Etat accorde certains droits d'usage aux particuliers, leur refusant implicitement le droit de libre disposition, attribut essentiel de la propriété.

C'est ce défaut de précision qui, aux yeux d'un parti important dans la doctrine et dans la jurisprudence, affaiblit tellement la portée de l'article 538 qu'on peut, en dépit de ses termes formels, adopter la théorie des petits cours d'eau *res communes*. Voilà où l'on en arrive, malgré le renversement complet des idées romaines, malgré l'empire d'une tradition tant de fois séculaire ! N'est-ce pas une preuve que les vrais principes finissent toujours par prendre leur revanche ? Le Code civil, pour les avoir méconnus, s'est mis à son insu en contradiction avec lui-même et a permis par là de ne pas tenir compte du système qu'il a pourtant sans doute voulu consacrer.

Mais si nous admettons que les rivières non navigables sont des *res communes*, à plus forte raison devons-nous reconnaître la même qualité aux cours d'eau navigables. Il en résulte que l'article 538 qui classe ces derniers parmi les biens du domaine public est une disposition exceptionnelle, admise par la législation française, et qui ne sert qu'à faire ressortir davantage la règle générale théoriquement exacte.

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DU DROIT FLUVIAL

CHAPITRE PREMIER.

RÉGIME DE LA NAVIGATION FLUVIALE DANS LES TEMPS ANTIQUES.

(RÉGIME DE LIBERTÉ).

SECTION I^{re}. — Chez les Orientaux.

27. — Laurent a dit avec raison du système international des anciens qu'il était « la négation de l'unité humaine (1) ». En effet, quel tableau la société antique offre-t-elle à nos regards ? l'isolement complet, dans les limites étroites de la cité, de petits groupes hostiles les uns aux autres, ayant pour tout idéal de se suffire à eux-mêmes.

Le commerce, dont le domaine est l'univers, pouvait-il se développer dans de pareilles conditions ? non évidemment. Peu à peu cependant, sous l'empire de la nécessité, les peuplades primitives durent nouer entre elles certains rapports ; mais ces liens, commandés uniquement par le besoin de se procurer les choses indispensables à la vie, devaient

(1) Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, I, 21.

rester de longues années limités à leur cadre étroit. Au lieu d'avoir pour théâtre l'immensité des mers et les grandes artères fluviales, le mouvement commercial d'alors s'étendait à peine d'une cité à l'autre, s'effectuant presque exclusivement par terre, borné en somme à de simples relations de voisinage.

28. — Est-ce dans l'Inde, ce berceau de la civilisation antique, que le négoce pouvait prendre son essor ? non, pour deux motifs principaux : le caractère théocratique et par conséquent étroit de la cité, et la conception du bonheur suprême dans l'anéantissement. Toutefois, nous irions trop loin en affirmant que les Hindous ne s'adonnaient nullement au commerce ou à la navigation ; car, d'une part, leurs livres sacrés n'en contenaient pas la prohibition formelle, et, d'autre part, le nom de fleuve sacré donné au Gange peut s'expliquer aussi bien par les services qu'il rendait à la navigation que par la puissance fertilisatrice de ses eaux. Quoi qu'il en soit, à supposer que les Hindous navigassent eux-mêmes sur le Gange, il est fort présumable que leurs idées religieuses s'opposaient à ce que des navires étrangers vinssent souiller l'onde sacrée de ce fleuve.

29. — Chez les Egyptiens, au contraire, il est probable que la navigation du Nil n'était interdite à personne. En effet, ce peuple n'étant pas commerçant par lui-même, au moins à l'origine, abandonnait aux étrangers l'exploitation de ses riches produits. Cela nous explique qu'il ait laissé le commerce de la mer Rouge à toutes les nations qui y eurent quelque port (1). D'ailleurs, la situation exceptionnellement favorable de l'Egypte entre la mer Rouge et la Méditerranée devait en faire sous l'empire des Perses et sous celui d'A-

(1) Montesquieu, *Esprit des Loix*, XXI, 7.

lexandre le premier centre commercial du monde. Aussi, dès le VI^e siècle avant notre ère voyons-nous Néchao et ses successeurs tenter de réunir ces deux mers par un canal. Sans doute, cette grande voie qui mesurait 150 kilomètres dans toute sa longueur, c'est-à-dire du golfe de Suez au Nil, devait être bientôt obstruée ; il n'en reste pas moins acquis que l'idée première de l'œuvre capitale accomplie de nos jours sous la direction de Ferdinand de Lesseps est due au pays des Pharaons. Enfin, dernier argument qui prouve l'importance de la navigation du Nil dans l'antiquité, Hérodote nous rapporte qu'il y avait une classe spéciale d'hommes livrée au métier de pilote (1).

30. — S'il faut admettre que les Egyptiens professaient en ce qui concerne la navigation commerciale des idées vraiment libérales, on ne peut nier que les Grecs les dépassèrent dans cette voie. Leurs principes contrastaient singulièrement avec ceux des Perses qui poussaient si loin l'adoration de l'élément sacré que c'eût été à leurs yeux une profanation que de construire sur les bords de la mer ou de naviguer sur les fleuves (2). Sans entretenir des relations commerciales aussi étendues que celles des Phéniciens et des Carthaginois, dont le théâtre était l'univers connu, les Grecs déployèrent, dans un cercle plus restreint, une grande activité mercantile. Leurs guerres contre les rois de Perse contribuèrent à la développer dans une large mesure : conséquence évidente du rapprochement des peuples helléniques unis pour la lutte contre l'ennemi commun. Faut-il citer Milet, les colonies grecques du Pont-Euxin, de l'Egypte, Marseille, cette colonie

(1) Ἔστι δὲ Αἰγυπτίων ἑπτα γένεα καὶ τούτων οἱ μὲν ἱερεῖς, οἱ δὲ κυβερνήται, Hérodote, II, 164.

(2) Cela, nous dit Montesquieu, n'avait pas grand inconvénient en Perse où il n'y a de navigable que le Kur, fleuve situé aux extrémités de l'Empire (*Esprit des Lois*, L, XXIV, ch. 26).

fameuse fondée par les Phocéens et dont le nom personnifiait liberté de la navigation ? La plupart des colonies de la mer Noire trafiquaient librement avec les régions baignées par l'Ister (Danube). Kiow, que certains écrivains présentent comme rivale de Byzance, était bâtie sur le Borysthène (Dniéper) et devait à cette heureuse situation toute sa prospérité. Le Rha (Volga) était une artère commerciale de la plus haute importance, car, nous apprend M. Pardessus (1), c'est à Boulgar, ville située au point où le Rha se rapproche du Tanaïs (Don), que les commerçants recevaient les marchandises des Indes et de la Chine. Byzance servait d'entrepôt entre le Pont-Euxin et la Méditerranée. Le commerce était tellement prospère dans ces parages que l'on conçut le projet de creuser un canal pour unir le Pont-Euxin à la mer Caspienne (2).

Il appartenait enfin à la civilisation grecque de supprimer tous les obstacles apportés par les Babyloniens et les Perses à la navigation de l'Euphrate et du Tigre. La destruction des écluses qui fermaient ces fleuves restera un des plus beaux titres de gloire d'Alexandre le Grand.

SECTION II. — Chez les Romains.

31. — « Les Romains », a dit Leibnitz, « le cèdent aux Grecs en tout genre ; philosophie, médecine, mathématiques, ils leur ont tout emprunté ; la science du droit seule est leur triomphe ; aucun peuple en cette matière n'a pu les égaler (3) ».

(1) Pardessus, *Recueil des lois maritimes*, I, LX.

(2) Pardessus, *id.*, I, XLIII.

(3) Voir le texte latin dans Leibnitz, *Oper.* éd. Dutens, t. IV, 3^e partie, p. 267.

D'où vient cette supériorité reconnue encore par les plus savants jurisconsultes de nos jours ? Il faut en chercher la source dans l'esprit d'analyse net et précis de ce grand peuple. Pour que des principes de droit demeurent ineffaçables, capables de braver toutes les révolutions juridiques et de conserver le caractère de raison écrite à travers les siècles, n'est-il pas de toute évidence que ces principes doivent refléter au plus haut degré ce droit idéal que chaque homme porte au fond de lui-même et qui, toujours immuable au milieu des contingences, se retrouve intact à quelque époque que l'humanité se plaise à l'évoquer ? C'est précisément l'esprit d'analyse très développé des Romains qui les a guidés dans le choix de ces principes. De bonne heure ils ont su dégager le droit de toutes les pratiques religieuses qui en avaient obscurci la notion chez les Orientaux leurs ancêtres. Ils en ont fait à la longue un instrument de domination universelle, en harmonie avec l'immensité de leur Empire.

32. — Il n'est pas sans intérêt, au point de vue qui nous occupe, de rechercher les idées des Romains en matière de législation fluviale. Leur point de départ est l'opinion qu'ils professaient au sujet de la nature de l'eau courante : *Et quidem naturali jure communia sunt omnium hæc : aer, aqua profluens et mare et per hoc littora maris* (2, § 1, Dig., I, 8) ; παντων εισιν ο αηρ το ρεον υδωρ, η θαλασσα και ο αιγιαλος της θαλασσης (Bas. XLVI, 3. 2). L'eau, pourvu qu'elle ait un cours libre et continu entre des bords réguliers (*naturalem cursus sui rigorem tenens*), est en droit romain une chose commune. Cette notion paraissait aux Romains l'expression exacte du droit naturel. Ils se disaient que les droits dont l'eau courante est susceptible ne peuvent, en raison de l'extrême mobilité de cet élément, présenter aucune analogie avec le droit de propriété, ce droit par excellence applicable aux seules choses

pouvant faire l'objet de la possession. Aussi refusaient-ils ici le droit de propriété non seulement aux particuliers, mais même à l'Etat. Les fleuves sont à Rome *publica jure gentium*, c'est-à-dire *communes*. De même sont qualifiés de *communes* leur lit et leurs rives à titre d'accessoires. L'Etat n'a sur toutes ces choses que les droits qu'exige l'intérêt de la communauté des citoyens. S'il s'attribue la surveillance et l'entretien des cours d'eau, c'est pour que chacun puisse en jouir librement sans autre obstacle que le droit égal d'autrui. Droit de navigation, droit de pêche, droit de passer sur les rives, d'amarrer des câbles aux arbres qui y poussent, etc., voilà ce que l'Etat devait assurer à tout le monde. En revanche il percevait un impôt de navigation.

Bien que les fleuves fussent à Rome considérés comme *res communes*, les riverains n'avaient-ils pas sur eux un droit supérieur à tous autres ? Il faut se garder de l'affirmer. Les avantages accordés par la loi aux riverains, par exemple le droit de pratiquer des prises d'eau moyennant autorisation, le droit aux atterrissements, au lit du fleuve abandonné, aux îles, n'étaient pour eux qu'une juste compensation des obligations que leur imposait le voisinage du fleuve.

Pour permettre à tout le monde de retirer du cours d'eau les avantages qui découlent de son caractère de *res communis*, l'Etat, outre son rôle de surveillance et de haute police, avait pour mission d'exécuter les grands travaux publics aux frais du Trésor. Le *titulus navium*, impôt de navigation, servait à l'en indemniser. Signalons en passant une particularité remarquable : les propriétaires lésés par les travaux accomplis n'avaient aucun recours contre l'administration. S'agissait-il au contraire de travaux exécutés par des particuliers avec l'autorisation de l'Etat, les droits des tiers étaient réservés. Cette différence s'explique et se justifie. L'Etat en

effet agit ou du moins est censé agir dans l'intérêt général ; aussi sa mission peut-elle exiger le sacrifice de certains droits particuliers. L'initiative privée au contraire n'a pour but que de satisfaire à des intérêts privés ; on comprend donc qu'elle ne puisse s'exercer que sous la réserve des droits des tiers ; car, si l'on peut admettre que, dans la lutte de droits et d'intérêts qui s'engage, l'intérêt général doit triompher dans une certaine mesure, il serait tyrannique d'accorder la même faveur à de simples intérêts particuliers au mépris des situations acquises.

33. — Les notions succinctes qui précèdent nous ont donné une idée sommaire de l'esprit général de la législation fluviale à Rome. Quant au service de la navigation, nous ne pouvons nous en faire qu'une idée très imparfaite, car nous n'avons sur cette matière aucune loi d'ensemble.

C'est sur la Gaule que nous possédons à ce sujet le plus de renseignements, et cela s'explique. La Gaule, en effet, s'assimila rapidement à l'Empire. De plus, ses nombreux fleuves étaient à l'abri des incursions des Barbares qui entravaient si souvent le trafic commercial du Rhin et du Danube.

34. — Il y avait à Rome des corporations d'artisans jouissant de la personnalité civile, *jus personæ*, constituées sur le même plan que les colonies, c'est-à-dire à l'image de la capitale elle-même, et toutes puissantes pour ce qui concernait leur réglementation intérieure. Les associations de nautes gallo-romains jouissaient d'une considération toute spéciale parmi ces différentes corporations. « Ainsi », écrit M. Engelhardt, « les *nautæ rhodanici* étaient qualifiés de *corpus splendidissimum* comme la curie ; ils pouvaient rendre des décrets comme les décurions et quarante places leur étaient réservées dans l'amphithéâtre de Nîmes (1) ».

(1) Engelhardt, *Hist. du dr. fluv. convent.*, p. 4.

Pourquoi ces faveurs s'adressaient-elles aux nautes à une époque où les métiers manuels étaient si dédaignés ? parce que, d'une part, les nautes, loin d'être de simples artisans, étaient presque tous de riches négociants, et que, d'autre part, ils prêtaient à l'Etat un concours très actif. C'étaient eux qui l'aidaient à percevoir les impôts et se chargeaient du transport des produits destinés aux entrepôts publics. Ces *collegia* étaient sans doute, à la différence des collèges maritimes, une création de l'initiative individuelle. Dès qu'ils eurent pris une certaine importance, l'administration jugea utile de traiter avec eux. En échange de leurs services, elle leur accorda des faveurs particulières, entre autres l'exemption des charges personnelles et souvent aussi la dignité équestre. Voilà pourquoi Cicéron excepte de son mépris pour les travaux manuels le commerce en gros des collèges de nautes : *non est admodum vituperandum* (*De officiis*, I, 42 ; II, 21).

D'après les renseignements qui sont parvenus jusqu'à nous, les nautes, en dehors de leurs fonctions qu'on peut qualifier d'officielles, trafiquaient en toute indépendance. Puissamment organisés comme ils l'étaient, ils n'avaient pas à redouter la concurrence de nautes libres et jouissaient d'un véritable monopole. C'est d'ailleurs une question discutée que celle de savoir si des nautes libres et des nautes incorporés auraient pu coexister sur un même cours d'eau. Rien ne s'y oppose en théorie, mais nous ne croyons pas qu'il en fut ainsi et nous pensons que le trafic fluvial appartenait exclusivement aux collèges nautiques. Cette thèse trouve un point d'appui solide dans le développement remarquable de l'esprit d'association à Rome. De plus, les collèges dont nous parlons étaient organisés et placés sous la haute surveillance

de l'Etat, ce qui déchargeait celui-ci du soin de s'occuper personnellement du contrôle de la navigation (1).

L'existence de pareilles associations était-elle incompatible avec le principe de la liberté du trafic ? nullement, car ces associations n'étaient fermées à personne ; elles se recrutaient elles-mêmes et n'imposaient sans doute à leurs membres que certaines conditions d'aptitude, de moralité et de ressources. Il est probable que ces membres étaient classés suivant une hiérarchie déterminée, qu'on distinguait les maîtres des ouvriers, que, comme plus tard sur le Rhin, ceux qui joignaient l'expérience à l'âge étaient chargés de la grande navigation, le petit cabotage étant réservé aux plus jeunes. Quoi qu'il en soit, il résulte de plusieurs textes que les règlements prescrivaient un tour de rôle de façon à assurer à chacun un quantum de travail déterminé et à répartir équitablement les charges de l'impôt.

35. — Rome percevait-elle un droit de circulation sur les navires ? Il est certain qu'avant la conquête de la Gaule, il existait dans ce pays certains péages (2). Le *portorium* des Romains en comprenait également, mais peut-être ne s'appliquait-il qu'aux routes et aux ponts. Un seul texte en effet parle d'imposition riveraine, et encore est-il fort possible qu'il s'agissait ici d'une rétribution pour services rendus à la navigation (3). La seule chose certaine, c'est que, d'après

(1) On trouve en faveur de ce système un argument sérieux dans des textes épigraphiques lyonnais du II^e et du III^e siècles. Ces textes mentionnent l'existence sur le Rhône et sur la Saône de trois collèges séparés, les deux premiers respectivement destinés au service de chacun de ces cours d'eau, le troisième fonctionnant sur l'un et sur l'autre. Si donc les Ararici ne pouvaient naviguer sur le Rhône et les Rhodanici sur la Saône, à *fortiori* la même faculté devait-elle être refusée aux nautes non incorporés.

(2) Strabon, IV, 3 ; César, I, 48.

(3) Hérodien, II, IV, 7.

Tacite, les habitants de la rive droite du Rhin acquittaient un droit de navigation dans les eaux romaines (1).

En ce qui concerne les expéditions commerciales, on peut admettre qu'elles s'effectuaient suivant un tarif arrêté d'avance. Les collèges de nautes recevaient certainement aussi une rétribution pour leurs services publics, car il en était ainsi pour les naviculaires du Tibre, association beaucoup plus dépendante de l'Etat.

Disons, pour terminer ce court exposé, que la police des fleuves et des ports, la surveillance du trafic et la perception du *portorium* étaient confiées par l'Etat à un personnel spécial. Chaque grand cours d'eau avait probablement comme le Tibre son *curator alvei et riparum*, sorte d'ingénieur chargé d'entretenir et d'améliorer la voie navigable. Il avait aussi une flottille commandée par un *præfectus*. Pour les fleuves des confins de l'Empire, la mission de cette *classis* consistait surtout à les protéger contre les incursions des Barbares ; pour ceux de l'intérieur, elle consistait plus spécialement dans la surveillance de la navigation.

36. — Pour conclure, comment caractériserons-nous le régime de la navigation fluviale à Rome ?

Les Romains, nous l'avons vu, considéraient les fleuves comme une voie d'usage universel. Partis de ce principe libéral, ils en ont déduit logiquement toutes les conséquences : si l'eau courante est une *res communis*, tout le monde a le droit d'en retirer l'utilité qu'elle peut procurer et l'Etat ne doit intervenir que pour accomplir sa mission, c'est-à-dire pour assurer à chacun le maximum de liberté compatible avec la liberté égale d'autrui.

Peut-il être question ici d'un droit fluvial conventionnel et

(1) Tacite, IV, 64-65.

international? nous répondrons négativement pour les raisons suivantes :

L'hégémonie universelle de Rome devait imprimer au droit fluvial un caractère d'uniformité qu'il a perdu de nos jours. On sait, en effet, qu'à cette époque lointaine, le droit international était très rudimentaire. Le droit fécial, dont certains auteurs ont exagéré la portée, consistait simplement en un ensemble de formalités religieuses destinées à consacrer les traités et les déclarations de guerre. C'est à ces seules règles que se réduisirent longtemps les relations de Rome avec ses voisins. Traités de paix ou d'alliance, voilà les deux formes sous lesquelles se manifestait uniquement à l'origine sa vie internationale. On était loin alors de cette multiplicité de rapports que créent de nos jours entre les peuples d'innombrables conventions relatives à une foule d'objets que les Romains ne soupçonnaient même pas.

On comprend d'ailleurs qu'un peuple, qui aspire à l'Empire du monde, et qui peut se flatter de réunir sous un même sceptre toutes les nations civilisées, n'ait pas besoin de traités pour faire naître à son profit des obligations juridiques. Il n'a qu'à imposer sa loi aux vaincus : *sic volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas*. Aurait-il pu y avoir dans de pareilles conditions un droit d'égalité des Etats, un droit faisant de chaque nation une personne apte à entretenir de véritables relations internationales ?

Mais l'argument le plus décisif en faveur de notre opinion, c'est que, en présence de la législation fluviale des Romains, des traités en cette matière eussent été superflus ; on ne les comprendrait pas de la part de peuples étrangers, dont les nationaux étaient, à l'égal des citoyens romains, admis à naviguer dans tout l'Empire.

Sans doute les Romains se montraient-ils un peu moins

libéraux vis-à-vis des Barbares auxquels, nous l'avons dit, ils faisaient payer un droit de navigation dans les eaux romaines du Rhin et du Danube. Ces fleuves d'ailleurs ne peuvent guère être qualifiés d'internationaux. Au lieu d'avoir comme de nos jours pour riverains des Etats entretenant les uns avec les autres des rapports suivis, ils séparaient Rome de peuplades auxquelles elle appliquait la maxime : *adversus hostem æterna auctoritas* ; aussi étaient-ils le théâtre de luttes fréquentes. En l'absence de traités entre les Romains et les Barbares, la navigation de ces fleuves ne pouvait faire l'objet que d'un simple *modus vivendi* ; mais, conformément au principe des cours d'eau *res communes*, ce *modus vivendi* était en réalité assez libéral.

En somme, nous arrivons à cette conclusion que le droit fluvial romain ne pouvait être que national. Mais, sauf à l'égard des Barbares, il était d'un libéralisme auquel nos civilisations contemporaines peuvent porter envie. Nous dirons pour caractériser ce régime, déjà préparé par les Egyptiens et les Grecs, qu'il fut un *régime de liberté*.

CHAPITRE II

RÉGIME DE LA NAVIGATION FLUVIALE AU MOYEN AGE (RÉGIME D'OPPRESSION).

37. — Qu'allait devenir après les grandes invasions le système si longtemps pratiqué à Rome ? Deux éléments devaient contribuer à son maintien provisoire : d'une part, la forte organisation des collèges de nautes ; et, d'autre part, la faculté qu'eurent les Barbares de s'assimiler lentement les institutions romaines. Tout en se détachant peu à peu du pouvoir central, les collèges de nautes continuèrent à jouer un grand rôle à cette époque où les voies terrestres étaient si peu sûres. Nous trouvons dans le Code des Francs-Saliens, dans la loi des Burgundes, dans celle des Wisigoths des textes relatifs à la navigation fluviale, textes empreints du caractère pénal de la législation d'alors. Des édits royaux vinrent ensuite pourvoir à l'entretien et à la surveillance des cours d'eau.

Mais ici se place la grande crise que devait subir la batellerie pendant plusieurs siècles. Sur les ruines de l'immense Empire romain règne en maîtresse l'anarchie sous toutes ses formes. De simples particuliers s'arrogent le droit de barrer les cours d'eau, d'y construire des moulins, de percevoir d'odieux péages ; toutes ces entraves ruinent le commerce auquel l'invasion des pirates normands, saxons et arabes porte le dernier coup. Telles sont les conséquences néfastes d'une autorité qui s'émiette à l'infini.

Bientôt, la navigation devait recevoir une atteinte plus rude encore. Les Francs se partagent les pays conquis et la notion romaine du cours d'eau *res communis* s'obscurcit progressivement. On range désormais les fleuves et rivières parmi les choses du domaine de la couronne, bien que le libre usage en soit laissé aux habitants du royaume, moyennant toutefois un droit régalien. La faiblesse du pouvoir central devait amener la disparition rapide des derniers vestiges du principe romain, et la liberté fluviale allait être étouffée sous la tyrannie financière des riverains.

38. — Il est intéressant de rechercher les causes qui ont amené dans ces temps troublés le renversement complet de la vieille théorie. Pour cela, remontons à l'origine du nouvel état de choses créé par le démembrement de l'Empire (1).

Les rois barbares se sont toujours considérés non comme des vainqueurs, mais comme des successeurs de cet Empire ; aussi prirent-ils à tâche d'en conserver l'organisation. Ils eurent leurs fonctionnaires provinciaux analogues aux gouverneurs romains ; mais les attributions de ces *agentes* ne répondaient plus aux besoins de l'heure présente. A la tête des pays nouveaux, foyers de troubles incessants, il fallait un pouvoir fort. Etendre l'action des ducs et comtes, ajouter à leurs anciens pouvoirs purement civils les pouvoirs militaires, voilà la solution qui se présenta tout naturellement à l'esprit de la royauté franque. Celle-ci se réservait de les surveiller et de les révoquer, se disant avec raison qu'ils n'étaient que ses délégués. En cela, elle présumait trop de ses propres forces. Ses *agentes*, dont l'ambition croissait avec la puissance, lui arrachèrent peu à peu des concessions ou commirent des usurpations qui furent bien près de l'anéan-

(1) V. Vernesco, *Des fleuves en droit international*, p. 165.

tir. La fonction des ducs et des comtes ne tarda pas à devenir viagère, ce qui entraîna la disparition du droit royal de révocation ; puis de viagère, elle devint héréditaire, à partir du capitulaire de Kiersy-sur-Oise (877). La féodalité était née.

Désormais, les attributs de la souveraineté tombent dans le domaine privé des anciens *agentes*. Ceux-ci ont alors entre les mains deux espèces de droits distincts : la justice et le fief. Les droits de justice sont ceux qu'ils tiennent de leur charge, les droits de fief sont ceux qu'ils doivent à leur qualité de possesseurs de domaines. Ces droits, comme l'a dit Loysel (1), n'ont, c'est évident, rien de commun ensemble. Mais les ducs et les comtes s'efforcent de les confondre et de les faire considérer comme accessoires du domaine ; préoccupation qui s'explique, car, rattacher les droits de justice à la fonction, c'eût été en montrer du même coup la précarité. Il importait d'en faire oublier l'origine.

La confusion des deux sortes de droits finit par s'opérer grâce à des causes multiples, entre autres : la possession simultanée du fief et de la justice, fréquente en fait, soit en vertu de concessions royales, soit en vertu de recommandations ; la parité de redevances auxquelles donnaient lieu les deux espèces de droits. Enfin, la nécessité pour le seigneur justicier d'avoir un château-fort dans son ressort fit considérer la justice comme un accessoire de la propriété même du château. Si l'on ajoute à tout cela les efforts des seigneurs intéressés à entretenir la confusion, on ne s'étonnera pas qu'il devint presque impossible de distinguer l'origine et la nature des différents droits.

Aussi, lors de la rédaction des coutumes, les droits de justice sont-ils pour la plupart déclarés droits féodaux. Nulle

(1) Loysel, *Institutes coutumières*, liv. II, tit. II, règle 44.

terre sans seigneur, telle est la règle qui va dominer le chaos législatif du XVI^e siècle. « L'effet de cette règle nouvelle », dit Championnière (1), « fut immense dans l'intérêt des justiciers ; ils devinrent ainsi seigneurs féodaux de toutes les terres sur lesquelles auparavant ils n'avaient que des droits de justice. Ils acquirent la propriété du sol, c'est-à-dire le domaine direct là où ils ne l'avaient pas. Tous leurs droits utiles en reçurent un caractère de fief moins contestable ».

39. — Examinons brièvement l'influence de cette transformation sur la législation fluviale.

Les rois barbares, successeurs des Romains, avaient joué sur les cours d'eau, par l'intermédiaire de leurs agents, de tous les attributs de l'*imperium*. Peu à peu, ces agents exercèrent les mêmes droits *proprio nomine*. Les cours d'eau conservaient néanmoins le caractère de *res communes* ; mais, du jour où les attributs de la souveraineté devinrent des accessoires du domaine, les seigneurs regardèrent leur souveraineté fluviale comme une véritable propriété.

Devenue plus forte dans la suite, la royauté chercha à reprendre les différents droits de justice qui lui avaient échappé. Elle revendiqua à son profit les grands chemins et les grandes rivières, et nous voyons Louis XIV, l'inspirateur de la théorie de la directe royale universelle, formuler ainsi ses prétentions dans l'ordonnance de 1669 (2) : « Déclarons la propriété de tous les fleuves et rivières portant bateaux de leurs fonds sans artifices et ouvrages de mains dans notre royaume et terre de notre obéissance faire partie du domaine de la couronne, nonobstant tous titres et possessions contraires ; sauf les droits de pêche, moulins, bacs et autres

(1) Championnière, *De la propriété des eaux courantes*, n. 190.

(2) Tit. 27, art. 41.

usages que les particuliers peuvent y avoir par titres et possessions valables auxquels ils seront maintenus ».

Le principe romain ne se relevait donc pas : la propriété des cours d'eau passait simplement des seigneurs au roi.

40. — Si nous quittons la France féodale pour jeter un regard en Allemagne, nous y voyons la théorie romaine passer par des vicissitudes analogues (1).

D'après les Codes du droit germanique, ce droit qui personnifie si bien la féodalité, la pêche et la navigation sont encore libres, l'eau courante est accessible à tous, *freie und befriedet*; l'Etat n'en est nullement propriétaire ; il n'a comme à Rome qu'une mission de surveillance et de haute police.

Et pourtant, de communs qu'ils étaient à l'origine, les droits sur les rivières devinrent bientôt des privilèges régaliens de l'empereur. Deux causes surtout contribuèrent à cette transformation : les efforts des jurisconsultes et la loi de Frédéric I^{er} sur les droits régaliens. Cette loi, proclamée seulement en Lombardie, n'accorde à l'empereur sur les « *flumina navigabilia et ex quibus fiunt navigabilia* » que certains droits d'impôts ; mais ces droits ne tardèrent pas à se convertir en une propriété véritable.

Quelle nature fallait-il attribuer au nouveau droit de propriété ? c'est ici que les divergences commençaient entre les jurisconsultes. Les uns parlaient d'un droit absolu, les autres, d'un droit compatible avec le libre usage des citoyens. Bref, les fleuves étant définitivement rangés sous la propriété de l'Etat, pour expliquer les avantages qui devaient néanmoins être laissés au public, voici comment on raisonnait :

L'Etat a un droit de propriété, mais de propriété publique. L'objet de ce droit est inaliénable, car toute aliénation lui ferait perdre sa qualité inhérente de chose publique. Il est

(1) Carathéodory, *Du dr. int. conc. les gr. cours d'eau*, p. 76.

en outre indisponible, car l'Etat ne peut en user que suivant sa destination de chose publique. Conséquence : les particuliers ne peuvent avoir aucun droit de propriété sur les fleuves, l'Etat ne pouvant leur transmettre le sien. Mais, en sa qualité de propriétaire, l'Etat peut faire tous les travaux compatibles avec le but général des cours d'eau, régler et limiter l'usage général.

Cette théorie est-elle admissible ? n'est-ce pas jouer sur les mots que d'accorder à l'Etat une propriété publique dont les conséquences sont exactement les mêmes que celles du principe des cours d'eau *res communes* ? Au lieu de faire de l'Etat un propriétaire imparfait, il nous semble plus simple et plus juste de faire découler de son pouvoir suprême les droits inaliénables et indisponibles qu'on lui accorde.

Laissons de côté cette théorie qui fut surtout discutée au XVI^e et au XVII^e siècle et revenons à notre exposé historique.

41. — On peut dire que si le principe de la liberté de la navigation est reconnu par certains jurisconsultes, la pratique universellement suivie rend son application illusoire. On peut même affirmer, sans être taxé d'exagération, que l'histoire de la navigation fluviale au moyen âge se réduit à l'histoire des entraves apportées à cette navigation.

Depuis le VII^e siècle, le poids et le nombre des impôts avaient toujours été croissants. Les cours d'eau étaient regardés comme une source intarissable de revenus. On ne se faisait pas faute de les barrer au moyen de cordes ou de chaînes pour assurer les perceptions. Aussi, au XI^e siècle, commençait-on à abandonner les voies fluviales pour les voies terrestres quand se produisit une réaction contre la désagrégation à outrance.

Cette réaction se manifeste en droit fluvial par le réveil de l'esprit d'association. Les artisans recommencent à se liguier

et l'on voit renaître après cinq siècles des associations analogues aux corporations gallo-romaines dont l'anarchie féodale avait paralysé le fonctionnement.

42. — Le régime du Rhin est celui qui nous offre le tableau le plus saisissant de la législation fluviale du moyen âge. Bordé d'innombrables seigneuries, ce fleuve devait être le théâtre des luttes continuelles et des vexations incessantes des riverains. C'est pour sa réglementation que les rois francs promulguent leurs premiers capitulaires et c'est pour protéger son commerce qu'une ligue de soixante-dix cités se constitue définitivement en 1255. Ces *civitates conjuratæ*, reconnues par Guillaume de Hollande, organisent une armée et une flottille fluviale de plus de cent bateaux ; elles interdisent le passage aux navires non fédérés et créent un *bundzoll* pour subvenir aux dépenses communes. Elles repoussent les attaques des seigneurs, répriment leurs rapines et obtiennent de la Diète en 1268 l'abolition de toutes les taxes autres que les anciennes taxes impériales. Elles-mêmes, confiantes en leur force, démolissent de leur propre autorité, outre un certain nombre de châteaux, tous les bureaux de perception échelonnés entre Strasbourg et Cologne. Elles renouvellent en 1317 leur pacte d'union et vingt ans plus tard instituent un tribunal composé de neuf juges délégués.

A la même époque, les princes et les seigneurs allemands, jaloux des progrès de cette puissance nouvelle, avides de jouir des privilèges que la faiblesse du pouvoir central leur avait permis d'usurper, fondent de leur côté une ligue dite *Lewler Bund* pour le maintien de leurs prétendus droits. Leur usurpation finit par recevoir une consécration législative dans la Bulle d'Or de Charles IV. L'Empereur leur déléguait en quelque sorte une partie de son autorité en leur permettant d'imposer et de réglementer la navigation.

Survint alors une lutte entre le *Lewler Bund* et les *civitates conjuratæ*, lutte de laquelle le premier sortit vainqueur.

Désormais, les fleuves relèvent des princes. Ceux-ci augmentent les taxes dans de telles proportions que le commerce écrasé revient aux voies terrestres. Vain subterfuge ! les princes établissent sur les routes des droits dits compensateurs, aussi élevés que les droits de navigation.

C'est dans des conférences appelées *zollkapitel*, analogues aux commissions internationales de nos jours, que les électeurs traitent jusqu'au XVIII^e siècle les questions de navigation fluviale. Sans doute, beaucoup des dispositions qu'ils ont édictées sont abusives, mais quelques-unes de leurs réformes relatives à la réglementation de l'exploitation fluviale (1) ont dû à leur véritable utilité le privilège de leur survivre.

43. — Qu'allait-il advenir de la batellerie après la défaite des cités ? Devait-elle du même coup être anéantie ? Nullement. Pénétrée sans doute des dangers que ses nouveaux maîtres allaient lui faire courir, ayant conservé intact son esprit de corps, elle continua sa marche progressive. Parmi l'une des plus célèbres associations de cette époque, citons celle qui faisait le renom de Strasbourg, la tribu de l'Ancre, dont les membres, à la fois bateliers et marchands, étaient assimilés aux membres de la haute bourgeoisie. Son délégué au Sénat, *rathsherr*, avait la préséance sur ses collègues.

La batellerie française prit, elle aussi, un grand développement, sans toutefois passer par autant de vicissitudes que sa voisine. Elle racheta peu à peu les droits de péage, se substituant aux seigneurs et prenant à sa charge l'entretien et la police de la navigation. Divisée au début en une foule

(1) Entretien du chenal et des chemins de halage, police des ports, contrôle des chargements, etc.

d'associations, elle se simplifia peu à peu ; aussi, au XIV^e siècle trouvons-nous en pleine prospérité la grande communauté de la Seine, dont le sceau constitue aujourd'hui les armes de la ville de Paris.

Il ne faudrait pas nous étonner de la faveur universelle dont jouissait la batellerie du moyen âge. N'oublions pas en effet qu'à cette époque où les routes terrestres étaient si rares et surtout si peu sûres, les voies fluviales étaient l'instrument par excellence des relations commerciales. Sans doute, les associations batelières étaient animées d'un esprit étroit ; elles étaient jalouses de leurs privilèges, jalouses surtout de leur monopole dont elles avaient le tort d'abuser ; mais leur organisation et leur discipline intérieure auraient pu servir de modèles aux corps politiques eux-mêmes.

44. — Nous devons signaler une différence importante entre le développement du droit fluvial allemand et celui du nôtre. Chez nous, en effet, ce fut le pouvoir central qui, en se substituant peu à peu aux fiefs, devait diminuer les entraves de la navigation. Chez nos voisins, au contraire, ce furent les grands feudataires qui accomplirent au détriment de l'Empereur les progrès réalisés en France par l'Etat au détriment de la féodalité. Aussi, en Allemagne, les fleuves, au lieu de relever d'une autorité unique, eurent-ils à subir les vexations d'autorités multiples, rapaces et peu scrupuleuses sur le choix des moyens de se procurer des ressources. C'est donc en France que le droit fluvial se perfectionne d'abord. Il s'unifie sous l'influence de la royauté qui tend à accomplir pour les courants nationaux les réformes poursuivies par le droit public moderne en ce qui concerne les courants internationaux.

45. — Pour nous donner une idée du caractère oppressif de la législation fluviale allemande, étudions sommairement

un des droits les plus célèbres et par son caractère vexatoire et par les efforts tentés plus tard pour sa suppression. Nous voulons parler du droit d'étape ou *stapelrecht* qui existait au profit de plusieurs villes privilégiées, entre autres : Strasbourg, Mayence et Cologne. « Tout navire », écrit M. Engelhardt (1), « était tenu de rompre charge dans ces ports, même lorsque sa cargaison se composait de marchandises de transit, et celles-ci étaient livrées à d'autres navires qui les dirigeaient à destination suivant un tour de rôle régulier. Ce transfert que l'on prétendait justifié par l'état variable des eaux, c'est-à-dire par l'impossibilité matérielle d'une intercourse continue à longues distances, était soumis à des taxes diverses qui épargnaient à peine les articles de consommation usuelle quelque minime qu'en fût la quantité ou le prix ».

Comment ce droit d'étape prit-il naissance ? Son origine date de loin ; elle remonte à l'époque barbare. Sous les Carolingiens, nous trouvons sur les bords du Rhin des localités spécialement désignées pour servir de foires ou de marchés. Le commerce y jouissait d'une protection particulière sous le patronage d'un saint, et la période où se tenaient ces foires coïncidait en général avec quelque solennité religieuse. C'était là pour le commerce un débouché important. Les villes finirent par en tirer pour elles-mêmes un privilège, et voici comment : elles forcèrent les négociants à exposer leurs marchandises sur la place publique avant de les charger sur des bateaux. Plus tard, se relâchant un peu de leur rigueur, elles se contentèrent d'exiger pour les marchandises de passage un simple transbordement, soumis toutefois à des taxes onéreuses. Le droit d'étape était né.

(1) Engelhardt, *Hist. du dr. fluv. conv.*, p. 33.

Ce droit, qui devait s'enraciner profondément dans la législation fluviale, existait souvent là où il n'avait aucune raison d'être. Il donna lieu pour le Rhin à de nombreuses conventions entre les Pays-Bas, les villes de Cologne, Strasbourg, Mayence et Bâle, conventions destinées à limiter l'exercice des droits de leurs bateliers respectifs.

46. — Aux entraves multiples apportées par les Etats allemands à la navigation du Rhin et dont nous venons d'étudier un exemple frappant dans le droit d'étape, il faut ajouter les vexations incessantes des Pays-Bas qui traitaient le grand fleuve comme leur propre chose.

47. — Voici en résumé quelle était la situation du droit fluvial au commencement du XVII^e siècle :

En Allemagne, sur le Rhin : multiplication à l'infini des entraves de toute sorte apportées à la navigation, conséquence de la division à l'infini et de la rapacité des Etats riverains.

En France : commencement d'unification du régime fluvial national, conséquence du triomphe du pouvoir central sur la féodalité.

Somme toute, le droit fluvial avait beaucoup de progrès à réaliser pour devenir relativement libéral ; aussi pouvons-nous dire, caractérisant d'un mot tout le régime de la période dont nous terminons l'étude : que ce fut un *régime d'oppression*.

CHAPITRE III

RÉGIME DE LA NAVIGATION FLUVIALE DANS LES TEMPS MODERNES (RÉGIME DE CONVENTION).

SECTION I. — Avant le Congrès de Vienne.

48. — Nous allons parcourir les faits saillants de la période qui s'étend du Congrès de Westphalie (1648) au Congrès de Vienne (1815). Nous diviserons notre étude en trois paragraphes pour marquer les étapes successives de la législation fluviale :

De 1648 à 1792, date de l'arrêté du Conseil exécutif provisoire de la République française relatif à l'affranchissement des fleuves, le droit fluvial forme l'objet de diverses transactions publiques qui apportent à grand'peine quelques modifications au régime oppressif en vigueur. Toutefois, en Amérique, les progrès deviennent rapides dans la seconde moitié du XVIII^e siècle.

L'arrêté de 1792 marque une date mémorable. C'est le signal des réformes que la République allait tenter de faire triompher dans l'Europe entière, réformes qui devaient recevoir un commencement de consécration dans la fameuse convention du 15 août 1804 relative à la navigation du Rhin.

A partir de 1804, la législation fluviale subit un temps d'arrêt ou plutôt un recul sous l'influence de l'esprit de domination de Napoléon. Mais, en 1814, les questions anciennes reviennent plus que jamais à l'ordre du jour, et en 1815,

Le Congrès de Vienne les fait définitivement entrer dans notre droit public.

§ 1^{er}. — *De 1648 à 1792.*

49. — 1648 est une date à retenir dans l'étude qui nous occupe, non pas à cause de l'importance des décisions du Congrès de Westphalie en notre matière, mais à raison du caractère nouveau que ces décisions allaient imprimer au droit fluvial. Jusque-là, en effet, c'était la législation interne de chaque Etat qui réglementait la navigation sur le cours d'eau ou la partie du cours d'eau soumis à son empire. A partir des traités de Westphalie, nous voyons cette question, en ce qui concerne les fleuves communs à plusieurs Etats, s'introduire dans le domaine du droit international. Le Congrès de Vienne devait l'y maintenir à tout jamais.

50. — Nous n'examinerons pas la tâche ardue qu'avait à accomplir le premier des Congrès européens. Elle fut surtout politique. Nous parlerons seulement du dernier chef de ses négociations, relatif au commerce.

Pour s'éclairer sur ce sujet, qui intéressait surtout l'Empire et la France, les plénipotentiaires de 1648 consultèrent les villes hanséatiques. Celles-ci, par la bouche de leurs mandataires, s'empressèrent de formuler les réclamations suivantes : franchises et sécurité pour le commerce, suppression de toutes les violences « sur les fleuves, dans leurs ports et à leurs embouchures », auxquelles donnait lieu le droit d'étape ; en un mot « suppression du brigandage ». Elles demandaient à cette fin que les péages fussent ramenés à l'ancien taux de 1618 et qu'aucune imposition nouvelle ne pût être établie sans le consentement de l'Empire et des États et villes intéressés.

Ces réclamations furent résumées dans le vœu suivant du

Congrès : « *fluminibus quibuscumque sua pristina securitas, jurisdictio et usus prout ante hos motus bellicos a pluribus retro annis fuit, restituantur et inviolabiliter conserventur* (1) ».

Cette clause illusoire promettait le maintien de libertés fluviales qui en réalité n'existaient pas. Illusoire aussi fut la stipulation relative au Rhin franco-allemand, d'après laquelle « il ne devait plus être permis de retenir de l'une comme de l'autre rive les bateaux passants ni d'en exiger d'autres taxes que celles que l'on payait avant la guerre (2) ».

51. — Les esprits étaient à cette époque tellement peu familiarisés à l'idée de l'affranchissement des grands cours d'eau que nous trouvons formulé dans le traité de Münster à côté de la clause précitée le principe contraire : nous voulons parler du fameux article 14 qui prononce la fermeture des bouches de l'Escaut du côté des Provinces-Unies.

N'était-ce pas là préparer la ruine des provinces espagnoles ? Comment une pareille clause fut-elle acceptée par l'Espagne qui, dès 1608, insistait pour qu'on lui permit d'accéder à la mer ? Deux raisons nous l'expliquent ; d'une part : l'état d'affaiblissement de cette nation qui, après de longues années de luttes, avait besoin de la paix à tout prix ; et, d'autre part : l'existence d'un droit d'étape immémorial appartenant à la Zélande et déjà admis par une trêve passée en 1609 entre l'Espagne et les Provinces-Unies. Or, le droit d'étape paraissait encore si naturel à cette époque, que l'Espagne fut enchantée de trouver dans ce droit revendiqué par les Pays-Bas un prétexte pour se cacher à elle-même la honte de sa défaite. Elle se borna à demander que le même droit d'étape fût « reconnu au roi sur les points où il avait été exercé » ; réserve illusoire, aucun droit de ce genre n'ayant existé à

(1) Art. 9 du traité d'Osnabrück.

(2) Art. 85 du traité de Münster

son profit. D'ailleurs, cette clause disparut du traité définitif, ce qui permit à la Hollande de naviguer librement dans l'Escaut espagnol.

Une telle situation nous paraît manifestement contraire aux notions les plus élémentaires du droit naturel. Est-il permis à un Etat de priver un autre de son débouché unique, sous prétexte de mettre librement à profit « les avantages que Dieu et la nature lui ont accordés » ? C'était cependant la doctrine du temps, car nous la trouvons formulée en ces termes par le célèbre jurisconsulte Pufendorf (1) : « On peut avoir de bonnes raisons d'intercepter les marchandises étrangères tant sur terre que sur une rivière qui est de notre dépendance, car pourquoi un souverain ne procurerait-il pas à ses sujets le gain que font les étrangers à la faveur du passage qu'on leur donne ? » Et cette raison de protectionnisme étroit justifie aux yeux de Pufendorf le droit d'étape et autres droits analogues.

La portée de la doctrine étroite consacrée par le traité de Münster devait se généraliser jusqu'à la fin du XVIII^e siècle ; car cette transaction fut successivement garantie par la plupart des grandes puissances européennes (traités de la Haye, de 1701, d'Utrecht et de Rastadt de 1713, de la Barrière de 1716 et de 1718, de Vienne de 1731, d'Aix-la-Chapelle de 1748, de Fontainebleau de 1785).

52. — La preuve la plus convaincante de l'inefficacité des vœux libéraux émis par les traités de Westphalie nous est fournie par la situation de la navigation intérieure dans la seconde moitié du XVII^e siècle. Jetons un coup d'œil sur ce qui se passe à Hambourg en 1669. La tyrannie financière qui pèse sur le cours de l'Elbe est telle que les marchandises re-

(1) Pufendorf, *De jure nat. et gent.*, III, ch. III, § 6.

courent aux voies terrestres. Une commission se réunit pour aviser aux moyens de remédier à cet état de choses. Elle adresse des plaintes véhémentes, voire même des menaces au duc de Mecklembourg-Schwerin. Rien n'y fait. En 1672, nouvelle réunion de la même commission qui rappelle, toujours en vain, le vœu des traités de Westphalie. L'électeur de Brandebourg hasarde « à titre d'essai et sans engager l'avenir » une proposition de réduction de la moitié des droits prélevés sur certains articles, sous prétexte « de s'assurer si les bateliers reprendraient le cours de l'Elbe ». Si timide que fût cette proposition ainsi naïvement motivée, les autres délégués riverains n'osent l'accepter qu'*ad referendum*. Enhardi par une aussi molle résistance, le délégué de Mecklembourg signifie qu'aucune réduction ne sera admise pour certains articles spécialement désignés, et que, quant aux autres, ils pourraient être éventuellement, par pure tolérance, l'objet d'un dégrèvement partiel.

Il serait superflu de faire à ce sujet un long commentaire. Qu'il nous suffise de constater à quel point toute initiative tant soit peu libérale devait être paralysée par l'esprit routinier et égoïste des Etats dans la défense de leurs prétendus droits. Et ce qui doit donner plus de poids encore à cette remarque, c'est qu'il s'agit ici de l'Elbe, ce fleuve voisin des villes hanséatiques qui avaient, lors de la conclusion des traités de Westphalie, formulé de si vives réclamations.

53. — A partir de ce moment jusqu'au Congrès de Vienne, le droit fluvial semble se résumer, du moins en Europe, en une lutte ininterrompue contre le droit d'étape ; mais cette lutte est plus apparente que réelle. Nous avons vu l'article 85 du traité de Münster rester lettre morte. L'article 18 du traité de Ryswick de 1697 devait partager le même sort. Il proclamait le Rhin « libre et ouvert aux sujets des deux par-

lies et à tous autres qui voudraient passer par là », puis il interdisait formellement d'entraver la navigation du fleuve, « d'ériger de nouveaux droits, impôts ou péages ou d'augmenter les anciens, d'obliger les bateaux d'aborder à une rive plutôt qu'à une autre, d'y exposer leurs charges ou marchandises ou d'y en recevoir », mais, prenait soin d'ajouter l'article, « tout cela sera toujours laissé à la liberté de chacun ».

Bien qu'inappliqué en fait, cet article, sa restriction finale mise à part, est, on le voit, plus formel que ceux des traités de Westphalie. Nous voyons poindre ici l'idée d'une véritable communauté fluviale. Cette conception d'une union spéciale entre riverains, confirmée par le traité d'Utrecht, devait faire fortune jusqu'à sa consécration définitive en 1815. C'est en Amérique, sous l'impulsion de la France, qu'elle allait d'abord se développer.

54. — *Historique de l'application du principe de la communauté fluviale au Mississipi.* — Reportons-nous à l'article 7 du traité de Paris, conclu le 10 février 1763 entre la France, l'Espagne et la Grande-Bretagne (1). D'après cet article, les possessions françaises d'Amérique sont séparées des possessions anglaises « par une ligne tirée au milieu du fleuve Mississipi depuis sa naissance jusqu'à la rivière d'Iberville, et de là par une ligne tirée au milieu de cette rivière et des lacs Maurepas et Pontchartrain jusqu'à la mer ». La France cède à l'Angleterre toute la rive gauche du Mississipi, sauf « la Nouvelle-Orléans et l'île dans laquelle elle est située ». Quant à la navigation du Mississipi, elle sera également libre, tant aux sujets de la Grande-Bretagne, comme à ceux de la France, dans toute sa largeur et dans toute son étendue, de-

(1) *Recueil des traités de la France* par De Clercq, t. XV, p. 70.

puis sa source jusqu'à la mer, et nommément cette partie qui est entre la susdite île de la Nouvelle-Orléans et la rive droite de ce fleuve aussi bien que l'entrée et la sortie par son embouchure. « Il est de plus stipulé que les bâtiments appartenant aux sujets de l'une ou l'autre nation ne pourront être arrêtés, visités ni assujettis au paiement d'aucun droit quelconque. »

Il résulte de ces dispositions que la navigation était absolument libre pour les sujets des deux nations riveraines. La France, tout en occupant aux bouches du Mississipi (par la Louisiane et la Nouvelle-Orléans) la même situation que les Pays-Bas à celles de l'Escaut, ne réclamait aucun péage. On ne pouvait reconnaître plus positivement l'égalité dans la communauté fluviale.

55. — Nous allons voir comment cette égalité fut respectée précisément par la nation qui revendiquait à son profit sur l'Escaut le bénéfice d'un régime identique.

Par un traité secret du 3 novembre 1762, l'Espagne avait cédé la Floride à l'Angleterre. Elle acquit en revanche la Louisiane, puis la Floride lui ayant été rendue en 1783, elle devint, aux lieu et place de la France, maîtresse des bouches du Mississipi. Croirait-on que le premier soin du gouverneur espagnol fut alors de faire couper les câbles de tous les navires étrangers ancrés sur les bords du fleuve ? On ne pouvait plus brutalement refuser le passage au riverain supérieur.

A cette époque, les Etats-Unis étaient déjà séparés de la métropole et reconnus par elle (traité de Paris de 1783). Ils s'opposèrent énergiquement à la prétention de l'Espagne, invoquant contre elle des arguments de droit positif et de droit naturel.

Ils s'appuyèrent sur l'article 8 du traité de 1783, d'après

lequel la navigation du fleuve Mississipi devait toujours rester libre et ouverte aux sujets de la Grande-Bretagne et aux citoyens des Etats-Unis, et sur le traité anglo-français de 1763 violé par l'Espagne, substituée à la France.

Leurs arguments de droit naturel ne manquaient pas de valeur : « Notre droit de participer à la navigation du Mississipi », disaient-ils, « repose sur un principe profondément gravé dans la conscience humaine. L'Océan est libre pour tous les hommes ; les fleuves doivent l'être pour tous les riverains ». Et ils invoquaient à l'appui de leur thèse la pratique quasi-universelle des peuples civilisés. C'était forcer la note, car cette pratique se réduisait alors à la tentative, peu fructueuse d'ailleurs, de Joseph II en faveur de la libre navigation de l'Escaut. Il n'en est pas moins vrai que les Américains avaient pour eux l'équité en faisant remarquer que « quand les habitants du bas d'un fleuve veulent s'opposer à ce que ceux de la partie haute naviguent dans leurs eaux, ils n'exercent pas un droit, mais commettent contre les faibles un abus de la force que la société condamne (1) ». Et ils ajoutaient : « Cette violence paraît surtout exorbitante lorsqu'elle a pour effet de priver de sa communication avec la mer l'Etat qui possède la plus grande étendue de rives ».

Les Américains demandaient comme pis-aller le droit de passage ou d'usage inoffensif et rappelaient le principe romain de la nécessité de pouvoir se servir d'un cours d'eau commun dans toute sa largeur et d'en utiliser les rives. Enfin, après avoir épuisé les arguments que pouvaient leur fournir le droit romain, Grotius, Pufendorf, Wolf et Vattel, ils s'efforçaient de démontrer l'intérêt des Espagnols eux-mêmes à ne pas s'isoler de leurs voisins.

(1) Calvo, *Le droit international*, I, n° 317, p. 448.

Il fallut aux Etats-Unis patienter douze années pour voir triompher leurs justes revendications. Par le traité de San Lorenzo el Réal signé en 1795, ils obtinrent le bénéfice d'une complète communauté fluviale (1).

56. — En Europe, le droit fluvial suivait au XVIII^e siècle un développement parallèle, mais beaucoup plus lent. Quelques conventions plus libérales régissaient le Rhin. Un traité conclu le 13 mai 1779 entre Marie-Thérèse et l'Electeur Palatin proclamait dans son article 5 la communauté du Danube, de l'Inn et de la Salza au profit des deux contractants. Mais l'Escaut était toujours soumis au même régime oppressif. La situation de ses riverains était identique à celle des riverains du Mississipi. Logiquement donc, les difficultés auxquelles elle donna lieu eussent dû recevoir une solution identique elle aussi. Il n'en fut rien cependant ; car, tandis que le traité de 1795 consacrait pour le grand fleuve du Nouveau-Monde le triomphe de l'équité, l'Escaut ne parvenait pas à secouer ses chaînes ; il fallut l'autorité des principes solennellement proclamés en 1814 et en 1815 pour les faire tomber.

57. — *Historique des efforts tentés pour appliquer à l'Escaut le principe de la communauté fluviale.* — L'Autriche, depuis 1713, était en possession des provinces espagnoles des Pays-Bas, dont elle avait accepté la situation contractuelle. Le 7 septembre 1714, elle avait signé avec la France le traité de Bade dont l'article 13 organisait sur une base très libérale le régime de la Lys, cours d'eau commun aux deux pays et affluent de l'Escaut. « La navigation de la Lys », était-il stipulé, « depuis l'embouchure de la Deule, en remontant, sera

(1) En 1803, la République américaine acquit de Napoléon la Louisiane, et en 1819, elle acquit de l'Espagne la Floride. Le Mississipi perdit alors sa qualité de fleuve international. Les Etats-Unis ne furent plus tenus d'y respecter la libre navigation garantie aux sujets anglais en 1783, cette clause n'ayant pas été renouvelée par le traité de Gand de 1814.

libre et il ne s'y établira aucun péage ni imposition ». Cette inégalité choquante entre le régime du Haut-Escaut et celui du fleuve inférieur était particulièrement odieuse aux Flamands qui ne se lassaient pas de faire à ce sujet des représentations à leur souverain.

Le 23 août 1784, Joseph II se décida à faire preuve d'énergie. Il notifia à la Hollande « qu'il considérerait désormais l'Escaut comme ouvert à son pavillon ». En outre, il se déclarait prêt à faire respecter son droit de libre navigation par la force des armes.

Deux mois plus tard, deux bâtiments autrichiens étaient arrêtés au moment où ils essayaient de franchir les passes du fleuve. Cet événement émut tous les Etats de l'Europe. La plupart craignirent, en intervenant, de se lancer dans une guerre nouvelle. Seule, la Russie appuya les prétentions du cabinet de Vienne. Quant à la France, pour empêcher la Hollande d'invoquer la protection de l'Angleterre, elle s'offrit comme médiatrice. Des excuses furent adressées à Vienne et un traité signé à Fontainebleau le 8 novembre 1785 portant dans son article 7 : « Depuis Saftingen jusqu'à la mer, le fleuve dont la souveraineté continuera d'appartenir aux Etats-Généraux sera tenu clos de leur côté, ainsi que les canaux de Sass, de Swin et autres bouches de mer y aboutissant, conformément au traité de Münster ».

58. — La question de la liberté de l'Escaut n'avait donc pas fait un pas. Les jurisconsultes s'en emparèrent pour la discuter. Les esprits indépendants présentèrent des arguments analogues à ceux que le gouvernement américain tentait de faire prévaloir à la même époque.

Un fleuve, disaient-ils, est destiné par la nature même à être le bien commun de ses riverains ; car la pente nécessaire à son existence, aussi bien en amont qu'en aval, crée entre

les possesseurs supérieurs, inférieurs et limitrophes un lien permanent de dépendance physique, lien qui exclut toute idée de jouissance exclusive de la part de l'un d'entre eux. Ils invoquaient en outre le droit à l'existence et le droit de conservation de l'Etat riverain supérieur pour lequel le parcours du fleuve est une issue nécessaire. Enfin, après avoir fait intervenir la théorie suivant laquelle un propriétaire ne peut priver personne de la disposition d'une chose inépuisable et d'usage innocent, ils disaient : « Le bas riverain qui livre passage à son voisin d'amont ne respecte pas seulement le droit de celui-ci ; il sauvegarde en même temps son propre intérêt, car il dépendrait de ce voisin de détériorer par des travaux d'art exécutés dans ses limites la section d'aval dont la fréquentation lui serait interdite (1) ». Pour comprendre la portée de cet argument, il faut faire observer que les habitants des provinces catholiques avaient menacé les Hollandais d'ouvrir une issue à l'Escaut par Gand et Bruges dans la direction d'Ostende. Pour être d'accord avec leurs principes, les Pays-Bas n'auraient pu logiquement s'y opposer : étant donné qu'ils adoptaient la théorie de la propriété absolue, ils devaient en accepter les conséquences. Bien loin de là, ils émettaient la prétention extraordinaire de défendre aux Flamands la création de canaux alimentés par l'Escaut supérieur, de les limiter en un mot dans l'exploitation de leur propre domaine fluvial !

Les publicistes de l'époque s'attachaient à démontrer l'injustice d'un pareil exclusivisme. L'un d'eux, Linguet, auteur d'un opuscule paru en 1784 et intitulé : *Considérations sur l'ouverture de l'Escaut*, s'avisa de tirer du principe de la liberté des mers une conclusion très générale : « La franchise

(1) Engelhardt, *Hist. du dr. fluv. conv.*, p. 49.

des mers », dit-il, « est devenue un des axiomes du droit des gens. Pourquoi les fleuves n'y participeraient-ils pas ? pourquoi les eaux intérieures chargées de navires, dont on respecterait la propriété en pleine mer, n'auraient-elles pas le même privilège que l'Océan avec lequel elles se confondent ? » C'était aller plus loin que les Etats-Unis eux-mêmes. Ceux-ci, en vertu de la liberté des mers, n'osaient réclamer la liberté fluviale qu'au profit des riverains. Linguet, lui, la réclamait au profit de tous les hommes.

On conçoit que peu de jurisconsultes se soient déclarés partisans d'une théorie aussi avancée pour l'époque. Elle passa pour un paradoxe aux yeux des contemporains qui voyaient chaque jour des conventions consacrer des principes tout différents de ceux qu'eût pu inspirer le droit naturel. Parler de liberté fluviale absolue quand triomphait « la doctrine de l'étape », n'était-ce pas une simple boutade ! Suivant Mirabeau lui-même, les raisons de droit naturel ne pouvaient suffire pour permettre à l'empereur d'Autriche de violer les traités qui lui fermaient l'Escaut inférieur. Voici en quels termes il s'exprimait à ce sujet : « Si, pour renverser des traités positifs, on vient aujourd'hui se prévaloir du droit naturel, pourquoi toutes les puissances de l'Europe ne se reprendraient-elles pas les provinces conquises, cédées ou transmises par héritage ?... Comme la république de Henry IV ou la diète de l'abbé de Saint-Pierre ne sont pas encore établies, je soutiendrai sans remords que la réclamation de l'empereur est injuste et que les autres puissances doivent l'empêcher de porter plus loin ses entreprises (1) ». Toutefois, Mirabeau n'était pas sans reconnaître combien était regrettable l'isolement des provinces catholiques. Par une sorte d'intui-

(1) Mirabeau, *Doutes sur la liberté de l'Escaut*.

tion de l'avenir, il prévoyait déjà l'affranchissement conventionnel de l'Escaut.

§ 2. — *De 1792 à 1804.*

59. — Telle était la situation quand, le 16 novembre 1792, le Conseil exécutif provisoire de la République française proclama les principes qui allaient le siècle suivant donner naissance au nouveau droit fluvial international. Il est regrettable que ces principes, calqués sur la doctrine romaine, n'aient reçu alors qu'une application restreinte ; néanmoins leur courte réapparition a été bienfaisante. A elle est due cette réaction salutaire qui a permis, tout en conservant le principe de la propriété des fleuves, de remédier, par des conventions, aux conséquences funestes qu'entraînait cette théorie au sujet des fleuves dont le cours sépare ou traverse différents Etats.

« Nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve ou d'une rivière navigable ou flottable » ; ce principe admis pour les particuliers par le décret du 6 octobre 1791, article 4, la République allait tenter de l'appliquer aux nations. Son fameux manifeste peut se résumer dans les propositions suivantes :

Les gênes et les entraves apportées au commerce et à la navigation sur la Meuse et l'Escaut sont « directement contraires aux principes du droit naturel que tous les Français ont juré de maintenir ». Le cours des fleuves étant la « propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux », il ne peut être occupé exclusivement par une seule nation au détriment d'une autre nation riveraine. Celle qui agirait de la sorte s'attribuerait un « monopole odieux, reste des servitudes féodales » ; or un pareil monopole serait évidemment imposé par la force et consenti

par l'impuissance ; il serait par suite révocable d'une façon absolue « la nature ne reconnaissant pas plus de peuples que d'individus privilégiés (1) ».

Deux innovations principales sont contenues dans cette déclaration : 1^o tous les riverains ont des droits égaux sur le cours d'eau qui arrose leur territoire ; 2^o cette égalité de droits rend tous les riverains solidaires les uns des autres.

Restait un progrès à accomplir : étendre ces principes même aux non-riverains. Il eût suffi, pour y arriver, de considérer les cours d'eau comme la propriété commune de toutes les nations du globe, *res communes, res omnium*, au lieu de les regarder comme la copropriété des seuls riverains, d'appliquer en un mot d'une façon absolue la théorie romaine.

Le Conseil exécutif avait arrêté que le général en chef commandant les armées françaises dans l'expédition de la Belgique serait tenu « de prendre les mesures les plus précises et d'employer tous les moyens à sa disposition pour assurer la liberté de la navigation et des transports dans tout le cours de l'Escaut et de la Meuse ». Ce fut à Anvers même que le 20 novembre 1792 le général de la Bourdonnaye lut ce fameux arrêté qui se traduisit bientôt en institutions fécondes.

60. — Dès 1795, le traité de la Haye, conclu entre la France et la République Batave (27 floréal an III, 16 mai 1795), portait dans son article 18 : « La navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut, du Hondt et de toutes leurs branches jusqu'à la mer sera libre aux deux nations française et batave ; les vaisseaux français et des Provinces-Unies y seront indistinctement reçus aux mêmes conditions (2). Le traité franco-autrichien de Campo-Formio (26 vendémiaire

(1) *Le Moniteur universel*, 1792, n^o 327, pp. 1387, 1388.

(2) De Clercq, I, p. 238.

an VI, 17 octobre 1797) portait dans son article 11 : « La navigation de la partie des rivières et canaux servant de limites entre les possessions de S. M. l'Empereur, roi de Hongrie et de Bohême, et celles de la République cisalpine sera libre, sans que l'une ni l'autre puissance puisse y établir aucun péage, ni y tenir aucun bâtiment armé en guerre (1). » Notons à propos de cet article deux particularités importantes : la navigation fluviale y est proclamée libre sans que cette liberté soit, comme dans l'article 18 du traité de la Haye, expressément restreinte aux puissances riveraines. De plus, nous voyons apparaître dans l'exclusion de tout bâtiment armé en guerre la première idée d'une sorte de neutralisation fluviale.

Parmi les articles secrets du traité de Campo-Formio, l'article 2 stipulait que l'Empereur emploierait ses bons offices lors de la pacification avec l'Empire germanique : 1° pour que la navigation soit libre pour la République française et les Etats d'Empire sur la section rhénane commune ; 2° pour que le passage de la partie allemande du Rhin ne puisse jamais nuire à la libre navigation et sortie de tout bâtiment hors de l'embouchure de la Moselle ; 3° pour que la République française obtienne la libre navigation de la Meuse et la suppression des péages et autres droits y établis.

61. — Ces dispositions ne devaient pas tarder à porter leurs fruits. Le 3 mai 1798, les plénipotentiaires français à Rastadt posaient les conditions du régime projeté pour le Rhin frontière : *a*) navigation commune aux deux riverains ; *b*) admission des autres peuples moyennant le consentement des riverains et selon les conditions acceptées par eux ; *c*) entretien à frais communs des chemins de halage ; *d*) défense

(1) De Clercq, I, p. 337.

d'endommager l'une ou l'autre rive par des travaux sur la rive opposée ; e) transit libre sur chaque chemin de halage ; f) suppression des péages ; g) perception des droits de douane au seul moment du débarquement et suivant un tarif uniforme pour les deux rives. Les îles du Rhin devaient rester à la République. Enfin les délégués français formulaient le vœu que la navigation des affluents du Rhin et des grands fleuves d'Allemagne, notamment du Danube, fût rendue, elle aussi, libre aux deux nations.

Toutes ces dispositions furent rédigées dans une note qui fut communiquée aux négociateurs allemands ; on comprend sans peine la stupéfaction qu'elle leur causa. Adieu désormais toutes leurs idées rétrogrades ! « Eh quoi ! pensèrent-ils, délivrer d'un coup la navigation et le commerce des charges qu'ils supportent depuis des siècles ! ouvrir chaque domaine fluvial aux libres intercourses des voisins et même d'un étranger ! tarir brusquement l'une des sources les plus sûres des revenus publics ! Ne serait-ce point attenter aux droits les plus sacrés des princes et Etats, porter la main sur des institutions cimentées par le temps et par les habitudes nationales (1) ? »

62. — Si tel était l'état d'esprit des Gouvernements allemands, tel n'était certainement pas celui de leurs peuples. Ces derniers ne songeaient au contraire qu'à encourager la nation française dans la propagation de ses réformes. Aussi voyons-nous la ville commerçante d'Ulm émettre, en termes très flatteurs pour la République, le vœu que, lors de la conclusion du traité, la France impose l'abolition des péages du Danube en Bavière comme en Autriche ou la suppression des impositions extraordinaires dans ces deux pays (23 ventôse

(1) Engelhardt, *Hist. du dr. fluv. conv.*, p. 53.

an VI). La ville de Brême s'adressa elle aussi à la République, afin d'obtenir l'abolition du péage d'Elsfleth perçu à l'embouchure du Weser.

Sans doute, en poursuivant ainsi l'affranchissement des fleuves allemands, la France agissait principalement dans l'intérêt de son propre commerce, mais ces réformes, on ne peut le nier, devaient surtout profiter aux riverains allemands. M. de Talleyrand prit soin de leur en faire la remarque.

63. — Suppression des droits de navigation, tel était l'idéal rêvé par le commerce allemand ; tel était aussi l'article capital du programme des négociateurs français. La députation de l'Empire s'empressa de l'écarter, objectant en outre que « quant au Rhin, l'abandon des péages compromettrait à la fois l'entretien de la voie navigable et les gages reconnus à certains créanciers ». Toutefois, sur ce dernier point, elle s'engagea finalement à céder moyennant la suppression des droits d'étape et des corporations batelières.

C'était demander à la France un sacrifice considérable ; car, par l'occupation de Mayence, de Cologne et de Strasbourg, nous étions alors en possession de presque toutes les étapes ; or, le droit d'étape était bien plus sérieux que celui de péage. Sans doute, il constituait une vexation véritable, mais, disait M. de Talleyrand, « ce droit existe au profit exclusif de la France actuelle, au détriment de l'Allemagne, et, s'il est supprimé, cette concession doit être compensée par un grand profit à notre avantage ou à celui de la liberté du commerce en général (1) ».

64. — Le gouvernement français n'hésita pas à faire la renonciation qui lui était proposée ; mais il réclama comme

(1) Dépêche de M. de Talleyrand du 17 prairial an VI, annexe.

compensation la liberté de tous les fleuves internationaux d'Allemagne. Cette liberté ne devait profiter encore qu'aux seules nations riveraines ; néanmoins l'ensemble des conditions posées par la France quant au Rhin revêtait déjà l'apparence d'une communauté internationale rudimentaire.

La députation de l'Empire n'osa pas s'engager relativement au régime des fleuves allemands et la France crut pouvoir céder sur ce point, car, comme le disait Talleyrand (1), « la nation allemande est seule directement intéressée à cette liberté générale de la navigation pour tous les riverains ».

65. — Cependant, même quant au Rhin, l'accord ne put se faire. Les écrivains gallophobes n'ont pas manqué à ce sujet de donner libre cours à leur haine. Répondons brièvement à leurs attaques qui pourraient offrir ici quelque apparence de raison.

« Voyez », disent-ils, « par quel esprit étroit se laisse guider la France au congrès de Rastadt. Cette nation, après avoir reconnu à Ryswick le droit de libre navigation pour tous les riverains du fleuve sans exception (arg. des mots : Le fleuve sera libre et ouvert aux sujets des deux parties, c'est-à-dire aux Français et aux Allemands, et à tous ceux qui voudraient passer par là, c'est-à-dire aux Hollandais et aux Suisses), refuse désormais ce droit aux riverains non parties contractantes ? Après un siècle de prétendus progrès, après plusieurs années de République, la France se montre donc moins libérale que le gouvernement autocrate de Louis XIV ? N'est-il pas inique de subordonner à des conditions l'exercice d'un droit reconnu purement et simplement depuis un siècle ? »

Nous pouvons d'abord répondre que la France en agissant

(1) Dépêche du 19 prairial an VI.

ainsi ne violait aucune règle de droit international. Sur le point de traiter avec l'Allemagne, il lui plaît de modifier un engagement antérieur pris avec cette puissance ; elle est libre. Oui, mais, objecte-t-on, ce nouvel engagement aura pour effet de priver de leurs droits incontestables des nations tierces ; il rendra le traité de Ryswick lettre morte à leur détriment. Ici, il faut distinguer. La Suisse, elle, ne pouvait puiser aucun droit dans un traité auquel elle n'avait pas été partie. N'oublions pas d'ailleurs que nous sommes encore à une époque où aucune nation, à moins qu'elle n'y soit personnellement intéressée, ne considère comme un droit primordial la libre navigation de tous les riverains. La France seule l'avait proclamée en 1792 et n'avait pas ménagé les sacrifices pour en préparer le triomphe. C'est précisément pour cela qu'on lui reproche de s'être montrée ici moins libérale que de coutume.

Mais les écrivains gallophobes vont plus loin. Ils accusent la France non seulement d'avoir manqué de libéralisme, mais aussi d'avoir violé des droits acquis. Nous venons de repousser l'objection en ce qui concerne la Suisse. Examinons-là au sujet de la Hollande. Celle-ci, on ne peut le nier, avait été partie au traité de Ryswick ; il existait donc à son égard un engagement formel. Que nos adversaires prouvent que la République devait le fouler aux pieds et nous serons obligés de nous incliner. Ils seraient bien embarrassés de faire cette preuve ! La France, en effet, se réservait de conclure avec la Hollande un accord fondé sur le principe de la réciprocité. Elle ne méconnaissait donc nullement ses obligations antérieures ; mais elle avait à veiller en même temps à sa propre conservation. Sans refuser à la République batave le droit de libre navigation, ne pouvait-elle, pour garantir son commerce avec l'Allemagne qu'eût sans doute

accaparé la Hollande, exiger de cette dernière puissance certaines concessions ? Il était d'ailleurs très utile de consacrer en termes plus explicites que ceux employés par l'article 18 du traité de Ryswick, le principe de la communauté fluviale. Rappelons-nous en effet que cet article, après avoir prescrit la suppression de toute entrave abusive, déclarait *in fine* : « tout cela sera toujours laissé à la liberté de chacun ». C'était bien vague. Or, voici ce qui résulte clairement de la correspondance diplomatique échangée entre les deux Républiques française et batave : ce sont les Hollandais qui s'opposaient au principe, pourtant si équitable, de la réciprocité « ne voulant pas faire le sacrifice des droits d'entrée et de sortie qu'ils percevaient à l'embouchure de leurs rivières (1) ». Était-ce là respecter la libre navigation proclamée à Ryswick pour les riverains ? Et n'est-on pas dès lors en droit d'affirmer que la responsabilité de l'échec de la convention rhénane revient surtout à la Hollande ?

Il est vraiment plaisant le spectacle des efforts de raisonnement dépensés alors par ce peuple pour revendiquer à son profit la liberté qu'il avait si longtemps refusée à l'Espagne et à l'Autriche, à des provinces dont les droits étaient même supérieurs aux siens, puisqu'elles étaient privées de toute communication avec la mer et « forcées de recevoir des mains étrangères des objets de première nécessité ». Ce sont désormais les mêmes arguments qu'il invoque, ces arguments qui l'ont trouvé jadis insensible. Droits naturels, droits des nations, droits incontestables de la République, équité naturelle, tels sont les grands mots dont il s'arme contre ses contradicteurs.

N'insistons pas davantage sur le Congrès de Rastadt dont

(1) Dépêche du ministre hollandais du 25 novembre 1798.

les travaux furent, on le sait, brusquement interrompus par l'assassinat des ministres français.

66. — Les deux derniers actes qui, dans la période dont nous nous occupons, intéressent le droit fluvial conventionnel, sont : 1^o le traité franco-allemand de Lunéville (20 pluviôse an IX-9 février 1801) dont l'article 14, confirmant l'article 11 du traité de Campo-Formio, proclame la libre navigation de l'Adige pour l'Empire et la République cisalpine (1) ; 2^o le traité d'Amiens du 27 mars 1802 dont l'article 7, délimitant définitivement les territoires des Guyanes française et portugaise, fixe comme frontière entre ces deux pays la rivière d'Arawari, dont il proclame la navigation commune dans tout son cours aux deux nations riveraines (2).

67. — En 1802, la France reproduisit à Ratisbonne les conditions qu'elle avait proposées à Rastadt, et l'Allemagne cette fois y acquiesça (3). Notre pays avait d'abord voulu la suppression des péages rhénans et de toute taxe quelconque, sauf des droits de douane. Il consentit cependant à ce qu'aux péages rhénans fût substitué un octroi de navigation. C'était changer le nom sans la chose. « Cette contradiction », écrit M. Engelhardt, « s'explique par l'embarras qu'éprouvèrent les négociateurs de Ratisbonne à déterminer un autre gage pour les dettes hypothéquées sur les revenus du Rhin (4) ».

§ 3. — De 1804 à 1815.

68. — La Confédération germanique avait, à Ratisbonne, donné à son prince-primat, l'Electeur archichancelier, pleins

(1) De Clercq, I, p. 428.

(2) De Clercq, I, p. 485.

(3) § 39 du Recès du 25 février 1803.

(4) Engelhardt, *Hist. du dr. fluv. conv.*, p. 61, note 1, *in fine*.

pouvoirs pour traiter définitivement la question du Rhin avec la France. De ces négociations naquit la convention du 15 août 1804 (1), si importante au point de vue du droit fluvial international dont elle constitue la première codification. Elle est en même temps la principale source à laquelle les négociateurs de 1815 devaient puiser leurs fameuses maximes.

69. — Aussi est-il intéressant d'en mentionner les principales dispositions :

Le Rhin, dont le thalweg (v. nos 357-360) forme la limite entre la France et l'Allemagne au point de vue de la souveraineté, « sera toujours considéré, sous le rapport de la navigation et du commerce, comme un fleuve commun entre les deux Empires » ; « la navigation en sera soumise à des règlements communs » (art. 2).

Tous droits d'étape, de transit, d'accise et autres droits analogues qui affectent la navigation rhénane seront supprimés (art. 8). Leur perception cessera du jour où le droit d'octroi sera mis en activité, c'est-à-dire le 31^e jour qui suivra l'échange des ratifications des présentes conventions (art. 37 et 41). En sus du droit d'octroi, il ne sera plus payé que ceux de grue, de quai, de poids publics, et, dans certains cas, un droit de magasinage (art. 8 et 9), c'est-à-dire d'une façon générale les droits qui ont un caractère de rétribution pour services rendus. Quant aux douanes, chaque Etat peut en établir ou en conserver sur son territoire (art. 41).

L'établissement et la perception de l'octroi de navigation seront dirigés et surveillés par un directeur général qui résidera à Mayence (art. 43, 45) et sera nommé en commun par

(1) De Clercq, II, p. 91.

les Parties contractantes (art. 48). Au-dessous de lui, quatre inspecteurs s'occuperont de surveiller l'état du fleuve et des chemins de halage, d'inspecter les bureaux d'octroi, d'adresser des rapports au directeur général, de verbaliser sur les contraventions (art. 44). Deux de ces inspecteurs seront nommés par le gouvernement français, les deux autres par l'Électeur archichancelier (art. 49). Il y aura douze bureaux pour la perception de l'octroi (art. 46). Les receveurs et contrôleurs en seront nommés par les gouvernements respectifs (art. 50). Tous ces fonctionnaires prêteront un serment professionnel (art. 57, 58, 59).

Sont traitées avec détail les questions de traitements, de pensions de retraite, de secours à accorder aux veuves et orphelins dans le besoin (art. 65-83). Les articles 84 et suivants mentionnent les conditions d'admission dans l'administration de l'octroi. Les bateaux de l'administration porteront un pavillon mi-partie aux couleurs des deux Empires (art. 88) ; les fonctionnaires auront un uniforme (art. 89).

Les articles 90 et suivants s'occupent plus spécialement des moyens destinés à assurer la perception du droit d'octroi. Chaque embarcation naviguant sur le Rhin portera ostensiblement son propre nom, celui de la résidence de son propriétaire et le nombre de quintaux de cinq myriagrammes que ladite embarcation est susceptible de porter (art. 90). Sur tous les bateaux et barques naviguant sur le Rhin, il devra se trouver un manifeste contenant diverses mentions propres à les individualiser (art. 91). Cet acte sera rédigé et signé avant le départ de l'embarcation du lieu où elle aura été primitivement chargée (art. 91). Il sera exhibé par le conducteur à son passage devant chaque bureau de l'octroi et y sera visé par le receveur et le contrôleur (art. 92). Le droit d'octroi sera perçu d'avance et à raison de la distance à par-

courir (art. 93) ; il est, pour toutes les marchandises, rapporté par le tarif au quintal (c'est-à-dire au poids de cinq myriagrammes) (art. 96, 97).

Tout ce qui a trait à la perception est minutieusement réglé.

Les articles 114 et suivants visent les cas de contravention à la présente convention ou aux règlements. Les conducteurs contrevenants pourront être retenus « ainsi que leurs embarcations, trains ou radeaux dans le lieu où il aura été informé contre eux, jusqu'à ce qu'ils aient acquitté les droits par eux dus, ainsi que les amendes et frais que leur conduite aura occasionnés, à moins qu'ils ne fournissent sur les lieux une caution reconnue solvable et admise par le receveur du bureau qui sera saisi de l'affaire » (art. 114). Pour user de cette mesure de coercition, les employés de l'octroi peuvent réclamer l'appui du souverain territorial (art. 121). Les mesures prises par les receveurs d'octroi contre les contrevenants seront exécutées par provision. Ceux-ci auront néanmoins leur recours par devant le directeur général assisté de deux inspecteurs. Les décisions de ce conseil seront exécutées elles aussi par provision, sans préjudice du recours par devant une commission instituée à Mayence (art. 122).

La Commission de Mayence, qui se réunira au mois de brumaire de chaque année, sera composée : 1° du préfet du Mont-Tonnerre, commissaire du gouvernement français ; 2° d'un commissaire de l'Electeur archichancelier ; 3° d'un jurisconsulte domicilié sur l'une ou l'autre rive du Rhin, choisi par les deux commissaires précédents (art. 123). « Les recours en matière de perception de l'octroi et de police de la navigation seront portés devant cette Commission qui statuera définitivement sur les mémoires des parties » (art. 124).

Citons à présent quelques dispositions intéressantes à des titres divers :

Les anciens établissements de relâche et d'échelle de Mayence et de Cologne seront conservés, mais, dit l'article 3, ils le seront uniquement « pour que la navigation sur la partie supérieure, moyenne et inférieure du Rhin soit exercée par les embarcations dont la construction et la capacité sont le mieux appropriées à chacune de ces parties du fleuve et par les bateliers qui sont le plus à portée d'en avoir la connaissance et la pratique ». L'intérêt de la navigation qu'on invoque ici intervient surtout comme prétexte.

A partir des deux ports de station, la navigation du Rhin sera confiée à des associations de bateliers établies à Mayence et à Cologne (art. 14). Pour être reçu membre d'une de ces associations, il faudra : 1^o avoir navigué un certain temps comme pilote ; 2^o faire reconnaître son aptitude ; 3^o produire un certificat de capacité délivré par la direction générale de l'octroi (art. 15).

Pour la petite navigation, c'est-à-dire pour celle qui s'effectue sans passer devant Mayence ou Cologne, on n'exigera des bateliers qu'une autorisation délivrée sous l'autorité de leurs souverains respectifs (art. 20). Les embarcations légères (art. 22) ne sont pas assujetties aux règlements de la grande navigation relatifs tant aux stations qu'aux associations de bateliers.

Certaines franchises sont maintenues en faveur de Francfort-sur-le-Mein (art. 10 et suiv.).

Chacune des Parties s'oblige à pourvoir à l'entretien des chemins de halage sur la rive dont elle est chargée et d'en acquitter les dépenses sur les sommes qu'elle aura touchées après le partage des produits de l'octroi (art. 34).

Les articles 129 et 130 visent le cas où il faudrait modifier la présente convention. En principe, un nouvel accord entre les Parties serait nécessaire. Toutefois, les règlements de

détail pourront être faits par le directeur général assisté d'un inspecteur de chaque rive et seront exécutés provisoirement.

Signalons enfin l'article 131 qui prévoit l'hypothèse où une guerre éclaterait entre les Etats rhénans ou entre les deux Empires. Dans ce cas, « la perception du droit d'octroi continuera à se faire librement sans qu'il y soit apporté d'obstacle de part ni d'autre. Les embarcations et personnes employées au service de l'octroi jouiront de tous les privilèges de la neutralité. Il sera accordé des sauvegardes pour les bureaux et les caisses de l'octroi ». Cet article autorisait donc formellement la navigation en temps de guerre.

70. — Telle est dans ses lignes principales la convention du 15 août 1804. Nous avons tenu à l'examiner sommairement, car toutes les conventions fluviales postérieures au Congrès de Vienne s'en sont plus ou moins inspirées.

Toute imparfaite qu'elle fût, la convention de 1804 allait, pendant plusieurs années, faire sentir sa bienfaisante influence à la navigation rhénane. Etablissement définitif d'une véritable communauté fluviale, communauté seulement ébauchée par les transactions antérieures ; institution d'une autorité unique et permanente pour la réglementation du fleuve au lieu d'autorités multiples perpétuellement en conflit, voilà les deux grands progrès qui devaient rendre au commerce sa vitalité.

71. — Un régime conventionnel analogue allait bientôt être appliqué sur d'autres fleuves, notamment sur l'Elbe et sur la Vistule. Citons à propos de ce dernier fleuve le traité franco-russe de Tilsitt du 7 juillet 1807 (1). L'article 8 de ce traité décide que « le roi de Prusse, le roi de Saxe et la ville de Dantzick ne pourront empêcher par aucune prohibition, ni

(1) De Clercq, II, p. 207.

entraver par aucun péage, droit ou impôt de quelque nature qu'ils puissent être, la navigation de la Vistule ». Ces termes formels sont reproduits textuellement dans le traité franco-prussien de Tilsitt du 9 juillet suivant (art. 20) (1).

L'article 17 de ce même traité proclame libre aussi la navigation de la rivière de Netze et du canal de Bromberg depuis Driesen jusqu'à la Vistule.

72. — On pouvait croire la marche progressive du droit fluvial assurée pour l'avenir. Il n'en fut rien. Dès 1810, Napoléon commit la lourde faute d'agir en opposition avec les principes libéraux dont il avait préparé l'avènement. En possession de toute la rive gauche du Rhin, il ne songea qu'à disposer du fleuve au gré de sa volonté. Il obligea tout bâtiment étranger à rompre charge soit à Nimègue, s'il venait de l'aval, soit à Mayence s'il sortait du Mein, et réserva aux seuls bâtiments français la navigation intermédiaire.

Ce système tyrannique faillit être fatal au développement du droit fluvial. Quand les premiers désastres de nos armes marquèrent le déclin du grand conquérant, la coalition ennemie s'empressa de réagir à outrance non seulement, ce qui eût été juste, contre les principes rétrogrades auxquels Napoléon avait eu le tort de revenir, mais aussi contre l'œuvre d'organisation que son génie avait accomplie.

Dès 1813, la Hollande cesse d'observer la convention de 1804 pour revenir au système pratiqué près d'un siècle auparavant. Quant aux puissances alliées, elles délèguent la direction générale du fleuve au comte de Solms-Laubach sous les ordres duquel fonctionne une commission mixte. Les recettes des bureaux d'octroi sont centralisées à Cologne.

Bientôt la fièvre de réformes qui travaillait la coalition des

(1) De Clercq, II, p. 217.

ennemis de la France se traduit par des dispositions incohérentes qui font du droit fluvial un véritable chaos. Il était temps de s'arrêter dans cette voie et de réagir enfin contre cet arbitraire même.

73. — Les souverains assemblés à Paris en 1814 le comprirent. Ne pouvant nier la valeur pratique du nouveau régime fluvial comparé à l'ancien, ils eurent la loyauté de proclamer à nouveau les principes de 1792 et d'en tenter la généralisation. Cette pensée ressort clairement de l'article 5 du traité signé à Paris le 30 mai 1814 entre la France, l'Autriche, la Russie, la Grande-Bretagne et la Prusse (1) : « La navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne ; et l'on s'occupera au futur Congrès des principes d'après lesquels on pourra régler les droits à lever par les Etats riverains, de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations.

« Il sera examiné et décidé de même, dans le futur Congrès, de quelle manière, pour faciliter les communications entre les peuples, et les rendre toujours moins étrangers les uns aux autres, la disposition ci-dessus pourra être également étendue à tous les autres fleuves qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différents Etats ».

Après cette déclaration des Grandes Puissances, le droit fluvial entraît définitivement dans une ère nouvelle et féconde. Ouvrir non seulement le Rhin, mais encore tous les grands fleuves internationaux à tous les pavillons, tel a été l'idéal poursuivi par les négociateurs de 1814 au témoignage même du baron de Stein.

(1) De Clercq, II, p. 444.

74. — Ce principe de liberté absolue était proclamé immédiatement applicable à l'Escaut aussi bien qu'au Rhin (art. 3, *in fine*, séparé et secret du traité de 1814). Tous deux étaient, dans la pensée des contractants, affranchis au profit de la navigation européenne, situation déjà pressentie par Mirabeau à l'égard de l'Escaut. On n'en peut douter rien qu'à la lecture du texte si précis de l'article 5. Et cependant, cet article n'eut pas la portée qu'il aurait dû avoir. Aveuglées par leurs intérêts particuliers, les villes-stations de Strasbourg, Mayence et Cologne prétendirent qu'il visait uniquement la neutralisation du Rhin sous le rapport douanier et la suppression des péages, mais non, ajoutaient-elles, « un système de liberté indéfinie qui aurait eu pour conséquence la suppression des associations batelières et de leurs tours de rôle et celle des zones d'exploitation assignées à chacune d'elles, c'est-à-dire l'abandon des stations de relâche et de toutes les institutions bienfaisantes qui s'y rattachaient (20 octobre 1814) ». Il eût été difficile de s'éloigner davantage de la lettre et de l'esprit de la déclaration de 1814.

Suivant un écrivain de l'époque, cette déclaration ne devait s'appliquer qu'aux riverains et voici comment il arrivait à cette conclusion : La convention de 1804, disait-il, n'avait pu s'appliquer à la Suisse, et la Hollande s'en était détachée. Ce qu'il importait donc de faire, c'était d'établir, dans l'intérêt de la navigation et du commerce, un régime uniforme pour tous les riverains du grand fleuve. Les auteurs de l'article 5 du traité de Paris n'avaient pas d'autre intention.

Ce fut cette opinion qui fut défendue au Congrès de Vienne par l'ancien directeur général de l'octroi du Rhin.

SECTION II. — Depuis le Congrès de Vienne.

75. — A partir de 1815 commence l'histoire contemporaine du droit fluvial. L'examen détaillé du régime conventionnel des grands cours d'eau au XIX^e siècle nous la fera connaître. Bornons-nous ici à en donner une idée sommaire.

Quatre dates doivent surtout attirer notre attention : 1815, 1856, 1878 et 1885.

C'est, nous l'avons déjà dit, le Congrès de Vienne de 1815 qui a fait entrer à tout jamais dans le droit public les questions de navigation fluviale internationale. La commission choisie au sein de ce Congrès pour réaliser le programme des négociateurs de 1814 rédigea un règlement qui servit de type à la plupart des conventions européennes sur le même sujet. Néanmoins, ce règlement ne répondait pas pleinement aux promesses de l'année précédente. Sous l'influence de la Prusse, il restreignait dans des limites étroites le cercle d'action de la communauté riveraine et paraissait même, sur certains points, inférieur à la convention de 1804.

En exécution du règlement de 1815 fut négocié à Mayence l'acte du Rhin, de 1816 à 1831. Nous trouvons dans cette transaction la trace de l'esprit égoïste des riverains avides de faire le moins de sacrifices possible à la communauté. Même caractère doit être signalé à propos des règlements de la plupart des autres cours d'eau européens.

Deux fleuves seulement bénéficièrent de l'affranchissement complet résolu en 1814 : l'Escaut et le Pô. Mais, en Amérique, les vrais principes triomphèrent d'une façon générale.

En somme, les droits des pavillons étrangers sur les courants internationaux n'avaient pas été assez nettement précisés par les négociateurs de 1815 ; de là les restrictions qui

furent apportées si longtemps à la navigation intérieure.

Le Congrès de Paris de 1856, dont l'œuvre législative fut si considérable, s'efforça de rendre efficace le principe de l'égalité universelle proclamé en 1814 et si peu appliqué depuis. Il décida qu'aucun obstacle ne serait apporté à la libre navigation du Danube et que, sous tous les rapports, les pavillons de toutes les nations y seraient traités sur le pied d'une parfaite égalité.

Malheureusement, des conflits d'ordre politique eurent pour résultat de rompre l'unité du régime que les principes commandaient d'appliquer à ce fleuve. Des Etats non riverains intervinrent dans sa réglementation. Le défaut d'entente et des remaniements territoriaux successifs nécessitèrent plusieurs arrangements particuliers, au grand détriment de la question fluviale.

Après le Congrès de Berlin de 1878 et la Conférence de Londres de 1883 qui en est comme le complément, le Danube se trouva, au point de vue de la législation, divisé en deux grandes zones principales. La zone inférieure seule est soumise à des règles inspirées par l'interprétation la plus large des principes de 1815 et de 1856.

En 1868, les Etats riverains du Rhin soumirent ce fleuve à un régime un peu plus libéral que celui de 1831. Ils abolirent l'octroi de navigation, mais n'admirent pas de plein droit les étrangers à la jouissance des avantages reconnus aux riverains.

C'est dans l'acte général de la Conférence africaine tenue à Berlin en 1885 qu'il faut chercher l'expression la plus parfaite du droit positif contemporain en matière de navigation fluviale. Signé par un grand nombre d'Etats, y compris la République des Etats-Unis, il consacre pour le Congo et le Niger le principe de la liberté absolue de navigation (art. 13

et 26). De plus, il s'occupe de la situation des navires en cas de guerre, point simplement effleuré par quelques conventions antérieures.

Enfin, la doctrine ne pouvait se désintéresser d'une question aussi importante que celle des fleuves internationaux. De savants publicistes l'étudièrent sous ses diverses faces. Grâce à leurs travaux, l'Institut de Droit international put adopter dans sa session d'Heidelberg un projet de règlement sur ce sujet (1887).

76. — Pour conclure notre historique du droit fluvial international dans les temps modernes, remarquons que les nombreuses transactions signalées par nous suffisent à justifier l'expression « *régime de convention* » que nous avons employée pour caractériser la période qui s'étend de 1648 à nos jours. Toutefois, cette période se trouve naturellement divisée en deux autres périodes présentant le même caractère général, mais ayant chacune leur caractère particulier et distinct. Avant 1815, les nouveaux principes, n'étant pas définis, restent lettre morte. Après 1815, on les considère comme indiscutables et on n'ose plus les violer qu'indirectement.

DEUXIÈME PARTIE

DU RÉGIME CONVENTIONNEL DES FLEUVES INTERNATIONAUX.

CHAPITRE PREMIER

CONGRÈS DE VIENNE. — LE RHIN, ETC.

SECTION I. — Les principes de 1815.

77. — C'est aux négociateurs réunis à Vienne en 1815 que nous sommes redevables des règles fondamentales qui régissent de nos jours la navigation fluviale internationale.

Dans sa séance du 2 février, le Congrès prit la résolution de traiter la question de la libre navigation du Rhin, puis celle de l'Escaut et enfin celle des fleuves internationaux en général. Aux délégués de l'Autriche, de l'Angleterre, de la France et de la Prusse s'adjoignirent ceux de tous les Etats riverains du Rhin : Hollande, Bavière, Bade, Hesse et Nassau, pour constituer une commission de navigation. Cette commission allait-elle réaliser le programme de 1814 ? Il serait, nous le verrons, téméraire de l'affirmer, car l'esprit toujours égoïste des Etats rhénans devait paralyser dans son essor le mouvement libéral si accentué peu auparavant.

78. — Avant d'entrer dans le détail, il importe de donner

une analyse sommaire de ce qu'on appelle communément en droit fluvial les principes de 1815.

L'article 118 de l'Acte final du 9 juin énumère un certain nombre de déclarations, conventions et règlements y annexés et devant être considérés comme parties intégrantes des arrangements du Congrès. Sous la rubrique de l'annexe n° 16 : *Articles concernant la libre navigation des rivières qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différents Etats*, nous trouvons neuf articles reproduits presque mot pour mot dans l'Acte final lui-même (art. 108-117) (1). Ainsi doublement consacrées, ces dispositions constituent l'essence de la législation fluviale moderne.

79. — D'après l'article 108, les Etats riverains d'un même fleuve international s'engagent à se syndiquer pour en régler la navigation par l'intermédiaire de commissaires à ce délégués. Ces commissaires devaient se réunir dans les six mois de la clôture du Congrès et prendre pour base de leurs travaux les principes contenus dans les articles 109 et suivants que nous allons passer en revue.

Citons textuellement l'article 109 dont la rédaction a donné lieu à de si vives discussions que nous étudierons plus loin (v. n^{os} 82 et suiv.) : « La navigation dans tout le cours des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne, bien entendu que l'on se conformera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorable que possible au commerce de toutes les nations ».

L'article 110 prescrit l'établissement d'un système uniforme

(1) De Clercq, II, p. 641.

sur tout le cours de la rivière, « tant pour la perception des droits que pour le maintien de la police », et il ajoute que ce système s'étendra autant que possible aux affluents internationaux de ladite rivière.

L'article 111 décide que « les droits sur la navigation seront fixés d'une manière uniforme, invariable, et assez indépendante de la qualité différente des marchandises pour ne pas rendre nécessaire un examen détaillé de la cargaison autrement que pour cause de fraude et de contravention ». Le tarif ultérieur ne pourra être plus élevé que celui actuel ; on pourra, pour le dresser, prendre l'octroi du Rhin comme « norme approximative ». Mais on se préoccupera « du point de vue d'encourager le commerce en facilitant la navigation ». Toute augmentation du tarif une fois réglé ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'un accord des Etats riverains. Tous autres droits sont proscrits.

L'article 112 ordonne de réduire le nombre des bureaux de perception. Dès que cette réforme sera opérée par le futur règlement, on ne pourra plus y revenir que d'un commun accord ; mais tout Etat riverain pourra « diminuer le nombre des bureaux qui lui appartiennent exclusivement ».

L'article 113 met à la charge de chaque Etat riverain l'entretien des chemins de halage sur son territoire et l'exécution des travaux à effectuer dans le lit de sa section fluviale pour faciliter la navigation. Au cas où les deux rives relèveraient de souverainetés différentes, ces derniers travaux seront répartis par le futur règlement.

L'article 114 défend d'établir des droits d'étape, d'échelle ou de relâche forcée, mais il ajoute que ceux existants seront conservés « en tant que les Etats riverains, sans avoir égard à l'intérêt local de l'endroit ou du pays où ils sont établis, les trouveraient nécessaires ou utiles à la navigation et au commerce en général ».

L'article 115 proclame que « les douanes des Etats riverains n'auront rien de commun avec les droits de navigation ». Dans l'exercice de leurs fonctions, les douaniers ne pourront entraver la navigation, mais ils exerceront sur la rive une surveillance étroite.

L'article 116 prescrit l'établissement d'un règlement commun pour appliquer les dispositions précitées, règlement qui, une fois arrêté, ne pourra être modifié que du consentement de tous les Etats riverains et qui sera exécuté par eux.

Enfin l'article 117 accorde aux règlements particuliers du Rhin, du Necker, du Mein, de la Moselle, de la Meuse et de l'Escaut annexés à l'Acte de Vienne « la même force et valeur que s'ils y avaient été textuellement insérés ».

80. — Nous pouvons condenser en quelques formules les principes consacrés par les articles précédents :

1° Établissement sur les fleuves internationaux d'une communauté constituée, pour leur réglementation, par les délégués des Etats riverains ;

2° Libre navigation pour tous les bâtiments de commerce, quel que soit leur pavillon ;

3° Système uniforme sur tout le cours du fleuve, tant pour la perception des droits que pour le maintien de la police ;

4° Fixation d'un taux uniforme et maximum pour les droits de navigation ;

5° Obligation pour chaque Etat d'accomplir sur sa section fluviale les travaux que réclame l'intérêt de la navigation ;

6° Non-établissement de nouveaux droits d'étape, d'échelle ou de relâche forcée ;

7° Distinction des droits de douane et des droits de navigation ;

8° Exécution par les Etats riverains du règlement arrêté par la communauté fluviale ;

9° Extension, dans les limites du possible, des principes précédents aux affluents internationaux du fleuve international.

81. — Nous verrons dans la suite si ces principes furent fidèlement interprétés. En tout cas, si libéraux qu'ils fussent quand on les compare à la législation antérieure, ils laissaient place néanmoins à certains desiderata. Ils ne proscrivaient nullement les droits basés sur le seul fait de la navigation. L'article 114 n'abolissait pas les droits d'étape, d'échelle ou de relâche forcée encore existants. Enfin l'article 110 avait le tort de ne pas assimiler au cours d'eau principal tous ses affluents indistinctement, qu'ils fussent ou non communs à plusieurs Etats.

Mais ce ne sont là que des critiques peu importantes à côté de celles que soulève la rédaction de l'article 109.

82. — Nous avons dit que la Commission de navigation des rivières devait commencer ses travaux par la question du Rhin. C'est à l'occasion de ce fleuve que furent discutées les dispositions des articles 109 et suivants de l'Acte final du Congrès.

Deux projets s'offraient à l'examen de la Commission : l'un émané de l'initiative prussienne, l'autre dû aux négociateurs français. Conforme au traité de 1814 et partant très libéral, le projet français instituait le Rhin fleuve commun entre les riverains et prenait soin d'ajouter que « la navigation y serait entièrement libre et ne pourrait être interdite à personne ».

Ce fut ce projet qui fut discuté. Malheureusement l'œuvre finale des commissaires revêt un caractère bien moins libéral.

La communauté, dans l'esprit de la France, avait pour but d'assurer à la navigation, à l'aide d'un régime uniforme, une liberté complète. Voici comment s'exprimait à ce sujet le duc

de Dalberg dans l'article 17 de son projet : « Le moyen le plus sûr de faire disparaître pour toujours les obstacles qui s'opposent aux relations commerciales entre les différentes nations, c'est de considérer les fleuves, depuis le point où ils deviennent navigables jusqu'à leur embouchure, comme un ensemble, et d'adopter dans ce sens, tant pour la police et la perception des droits, un même système de navigation ». Et pour bien préciser sa pensée, le plénipotentiaire français parlait de navigation « entièrement libre », expression destinée à renforcer encore la portée des termes du traité de 1814.

Aussi pouvait-il paraître inutile d'ajouter que la liberté dont il s'agissait s'étendrait au commerce et à la navigation de toutes les nations. Néanmoins, le ministre anglais, jugeant nécessaire de mettre les points sur les i, proposa un amendement ainsi conçu : « Le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera entièrement libre au commerce et à la navigation de toutes les nations ». Cet amendement fut adopté le 8 février 1815, mais la Commission se réserva d'en retoucher la rédaction.

Or, voici celle que proposait quinze jours plus tard le baron de Humboldt : « La navigation, etc. sera entièrement libre et ne pourra *sous le rapport du commerce* être interdite à personne ». Cette adjonction des mots : *sous le rapport du commerce* inquiéta les partisans de la liberté absolue de navigation. Lord Clancarty crut y voir une restriction considérable non moins contraire à l'esprit qu'au texte de l'article 5 du traité de 1814. Il en fit l'observation à ses collègues dont la réponse vraiment extraordinaire prouva qu'il ne se trompait pas : « La rédaction de M. de Humboldt », dirent-ils, « ne semble pas s'éloigner des dispositions du traité de Paris qui ne visaient qu'à débarrasser la navigation des entraves qu'un con-

flit entre les Etats riverains pouvait faire naître et non de donner à tout sujet d'Etat non riverain un droit de navigation égal à celui des sujets riverains pour lesquels il n'y aurait aucune réciprocité ». C'était là, on en conviendra, une interprétation au moins fantaisiste du traité de 1814. Quoi qu'il en soit, le nouveau texte fut adopté le 3 mars 1815.

83. — En prévalant, l'expression « sous le rapport du commerce » devait entraîner de graves conséquences. Elle allait obscurcir la notion des vrais principes de 1814 ; car, bien que les termes précités ne répudient nullement ces principes, la discussion d'où ils sont issus montre bien qu'ici l'esprit du texte est en désaccord avec la lettre. En effet, à première vue, la clause adoptée signifie : « Les fleuves internationaux sont ou peuvent être fermés aux bâtiments qui n'ont pas pour objet exclusif les transports commerciaux (1) ». Or, tel n'était pas son sens véritable ; elle visait au contraire à l'exclusion des pavillons étrangers, et cela, après que le commencement de l'article avait proclamé la navigation entièrement libre. La contradiction était flagrante, mais l'esprit devait prévaloir sur la lettre. Aussi voyons-nous l'Autriche en 1819 et la Prusse en 1857 adopter l'interprétation d'après laquelle le droit de navigation n'appartient qu'aux seuls coriverains. Les actes de l'Elbe (1821), du Rhin (1831), de l'Ems (1843), du Weser (1823) et ceux des cours d'eau austro-russes (Vistule, Dniéper, etc.) consacrent la même interprétation.

84. — On peut se demander après cela, quoi qu'ait dit Bluntschli, si la législation fluviale internationale a progressé grâce surtout au baron de Humboldt. Il est permis d'en douter.

Malgré sa compétence indiscutable dans les questions flu-

(1) Engelhardt, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux* p. 80.

viales, le ministre prussien a violé le principe de la libre navigation et l'a entravé dans son développement. Les hommages qu'on lui rend doivent revenir principalement aux négociateurs français et anglais. M. Engelhardt cite à l'appui de cette thèse des témoignages peu suspects qui permettent de remettre en lumière la vérité historique (1).

Ce qu'on peut en somme affirmer, c'est que le traité de Paris, plus libéral même que l'arrêté de 1792, avait en vue la pleine liberté de la navigation, principe qui fut théoriquement reconnu par le baron de Humboldt, mais habilement écarté par lui dans ses conséquences. Les souverainetés riveraines profitèrent de cette restriction au détriment de l'intérêt général.

85. — L'article 109 de l'Acte final du Congrès de Vienne avait déjà été appliqué un mois avant sa consécration définitive. Dès le 3 mai 1815, deux traités s'en étaient inspirés. L'un de ces traités avait été conclu entre l'Autriche et la Russie, l'autre entre la Russie et la Prusse, tous deux au sujet du règlement des affaires de Pologne (2). D'après l'article 24 du traité austro-russe et l'article 22 du traité russo-prussien, la navigation de tous les fleuves et canaux dans toute l'étendue de l'ancien royaume de Pologne, que ces fleuves soient navigables actuellement ou qu'on les rende tels à l'avenir, sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à aucun des habitants des provinces polonaises qui se trouvent respectivement sous les Gouvernements russe ou autrichien, russe ou prussien. Les articles 26 et 24 des mêmes traités ajoutent que pour assurer cette liberté de navigation

(1) Engelhardt, *Hist. du dr. fluv. conv.*, p. 69: témoignages du professeur Oppenheim de Heidelberg dans son *Freie deutsche Rhein*, de Niklas Vogt, de Daxenberger, etc.

(2) De Clercq, II, pp. 492 et 500.

et en écarter toute entrave pour l'avenir, il sera établi une seule espèce de droits de navigation, d'un taux très modéré, destinés uniquement à couvrir les frais des travaux nécessités par l'entretien de la voie navigable.

86. — On peut dire toutefois qu'en l'espace d'une année le droit fluvial avait beaucoup perdu de ses progrès antérieurs. Cela se conçoit, si l'on réfléchit à la lutte d'intérêts particuliers à la fois si divers et si multiples que le Congrès de Vienne avait pour mission de faire cesser. Aucune entente n'eût pu avoir lieu sans de nombreuses concessions des uns et des autres. Mais, dans leur égoïsme, les autonomies locales n'accordaient les leurs qu'à regret ; aussi les vit-on protester bruyamment quand il s'agit de passer à l'application du programme de 1815 ; elles réduisirent au strict minimum leur part de sacrifices exigée par la communauté.

SECTION II. — Régime du Rhin.

87. — A la suite du Règlement général de navigation des fleuves internationaux, trente-deux articles appliquent au Rhin les nouveaux principes, qui d'ailleurs avaient été proclamés à l'occasion du régime de ce fleuve (1).

Les articles 1 et 2 sont devenus à peu près textuellement les articles 109 et 110 de l'Acte final.

Les articles 3 et 4 fixent la base du tarif des droits à percevoir. Ils se réfèrent sur plusieurs points à la convention du 15 août 1804, mais ils prescrivent à la future Commission d'examiner les modifications à introduire dans l'intérêt de la navigation, du commerce, de l'agriculture et des besoins des riverains. Le tarif une fois fixé ne pourra être modifié que d'un commun accord ; de plus, la navigation ne sera

(1) De Clercq, II, p. 463.

jamais grevée d'autres droits que ceux fixés par les règlements actuels et principalement destinés à couvrir les frais d'entretien ; ces droits ne seront augmentés que sur les motifs les plus justes et les plus urgents. L'article 5 limite le nombre des bureaux de perception à établir. L'article 6 prescrit une répartition équitable des droits entre les différents Etats riverains d'après l'étendue de leurs possessions respectives sur la rive. L'article 7 met à la charge de chaque Etat riverain l'entretien sur son territoire des chemins de halage et l'exécution des travaux à effectuer sur sa section dans le lit de la rivière pour faciliter la navigation.

Les articles 8 et 9 prescrivent l'organisation d'une autorité judiciaire destinée à trancher toutes les affaires contentieuses relatives aux objets fixés par le règlement. Près de chaque bureau de perception, des juges de première instance, entretenus aux frais de l'Etat riverain, prononceront leurs sentences au nom de leurs souverains territoriaux respectifs. Leur procédure, fixée par le règlement, devra être « uniforme pour tout le cours du Rhin et aussi sommaire que possible ». Ces juges jouiront d'une sorte d'inamovibilité. Leurs sentences seront susceptibles d'appel, soit devant la Commission centrale du Rhin (v. art. 10), soit devant le tribunal supérieur local au choix des parties. « Chaque Etat riverain s'engage à établir un pareil tribunal de seconde instance ou d'assigner un de ceux qui existent déjà pour la décision des causes de cette nature ». Ces tribunaux de seconde instance ne pourront siéger dans une ville trop éloignée de la rive du Rhin. Leurs sentences seront définitives. Juges de première et de seconde instance devront prêter serment d'observer strictement le règlement.

« Afin d'établir un contrôle exact sur l'observation du règlement commun, et pour former une autorité qui puisse

servir d'un moyen de communication entre les Etats riverains sur tout ce qui regarde la navigation », l'article 10 décide qu'il sera créé une Commission centrale. Cette Commission, formée de délégués des Etats riverains à raison d'un par Etat, se réunira chaque année le 1^{er} novembre à Mayence, et, s'il est besoin, tiendra une seconde session au printemps. Le président, chargé uniquement de diriger les travaux de ses collègues, sera désigné par le sort et renouvelé tous les mois si la session se prolongeait (art. 11).

Il sera nommé un Inspecteur en chef devant résider à Mayence et trois sous-inspecteurs pour les Haut, Moyen et Bas-Rhin (art. 12). Ces fonctionnaires constitueront l'autorité permanente destinée en l'absence de la Commission à veiller au maintien du règlement. L'Inspecteur en chef sera nommé par la Commission centrale à la pluralité des voix, mais le nombre des voix des Etats sera déterminé d'après l'étendue de leurs possessions respectives sur la rive du fleuve. Quant aux trois sous-inspecteurs, ils seront nommés : l'un par la Prusse, le second alternativement par la France et les Pays-Bas et le troisième par les autres Princes allemands copossesseurs de la rive (art. 13).

Les quatre fonctionnaires précédents sont nommés à vie. Si la Commission est mécontente de leurs services, elle peut provoquer, soit leur remplacement, soit même leur mise en jugement, le cas échéant. Pour que leur éloignement soit possible, il faut dans tous les cas que cette mesure réunisse les deux tiers des voix calculées comme pour la nomination de l'Inspecteur en chef (art. 14).

Leurs attributions sont fixées par l'article 15 : l'Inspecteur en chef de la navigation, assisté des sous-inspecteurs, veille à l'exécution du règlement, à la police de la navigation, adresse à cet égard des ordres aux bureaux de perception et

aux autres autorités locales des Etats riverains. Si ces autorités estiment qu'il dépasse les limites de ses fonctions, elles en font rapport à leurs supérieurs. « L'inspecteur en chef devra en outre préparer tous les matériaux qui pourront éclairer la Commission sur l'état et les besoins de la navigation et lui faire les propositions convenables sur les mesures qu'il serait bon de prendre. Dans les cas urgents, il pourra et devra entretenir à cet égard une correspondance avec ses membres aussi dans le temps qu'elle ne sera point réunie. »

La Commission a pour rôle de contrôler l'administration des inspecteurs, de les assister et de les surveiller dans leurs fonctions, de s'occuper enfin « de tout ce qui pourra tendre au bien général de la navigation et du commerce ». Chaque année, elle devra publier un rapport détaillé sur la navigation et le trafic du Rhin (art. 16). Ses décisions seront prises à la pluralité absolue des voix « émises dans une parfaite égalité », mais elles ne seront obligatoires pour les Etats riverains que lorsqu'ils y auront consenti par leur commissaire, car les membres de la Commission doivent être regardés comme des agents des Etats riverains chargés de se concerter sur leurs intérêts communs (art. 17).

Le traitement des inspecteurs sera à la charge de tous les Etats riverains qui y contribueront dans la proportion qu'ils prennent à leur nomination (art. 18).

L'article 19, rappelant la suppression des droits d'étape par l'article 8 de la convention de 1804, abolit formellement les droits de relâche, d'échelle ou de rompre charge que seules les villes de Mayence et de Cologne exerçaient encore ; et l'article 20 prescrit une fixation uniforme des droits de grue, de quai et de magasinage. L'article 21 supprime tout droit exclusif de navigation, qu'il s'agisse d'un particulier ou d'une association. Les articles 22-26 fixent quelques principes

au sujet de l'octroi de navigation : Ces droits n'ont rien de commun avec les douanes des Etats riverains ; ils seront perçus d'une manière distincte ; ils ne pourront jamais être affermés ; aucune demande en exemption ou modération ne sera admise. Enfin, règle importante déjà consacrée d'ailleurs en 1804 : En temps de guerre « la perception du droit de l'octroi continuera à se faire librement, sans qu'il y soit apporté d'obstacle de part et d'autre » ; matériel et personnel de ce service jouiront de tous les privilèges de la neutralité ; « il sera accordé des sauvegardes pour les bureaux et les caisses de l'octroi ».

L'article 27 énumère un grand nombre de matières (tarif, organisation des bureaux et des tribunaux, entretien des chemins de halage, police de la navigation, etc.) dont il réserve l'examen détaillé au règlement définitif.

L'article 28 maintenait en principe les rentes perpétuelles directement assignées sur le produit de l'octroi de la navigation du Rhin. Une commission spéciale devait faire un triage entre celles que les gouvernements riverains devraient payer et celles dont le maintien souffrirait des objections particulières et légales.

Contrairement aux articles 73 et 78 de la Convention du 15 août 1804, c'est à chaque Etat riverain qu'est confié le soin d'accorder des pensions de retraite aux employés de l'octroi et des secours à leurs veuves et orphelins. L'ancien fonds commun sera liquidé suivant sa destination par la Commission centrale (art. 29). C'est là une conséquence du nouveau mode de perception des droits. Les pensions des anciens employés aux péages supprimés seront payées par les gouvernements allemands copossesseurs de la rive (art. 30).

L'article 31 portait : « Dès que les principes généraux sur la navigation du Rhin seront fixés au Congrès, les Etats ri-

verains nommeront les individus qui formeront la Commission centrale et cette Commission se réunira au plus tôt le 1^{er} juin de cette année à Mayence ». L'administration provisoire actuelle devait à cette époque faire place à la Commission centrale et aux autorités riveraines ; et en attendant la confection et sanction définitive du nouveau règlement, une instruction intérimaire émanant de tous les Etats riverains devait ordonner de suivre, sauf sur certains points, la convention de 1804.

L'article 32 déterminait la tâche de la future Commission :

1^o C'est elle qui dressera le règlement pour la navigation du Rhin en prenant pour base les articles précités et la convention du 15 août 1804 dans « tout ce que cette convention renferme de bon et d'utile » ; une fois le règlement terminé et sanctionné par les Etats riverains, la Commission centrale entrera dans ses fonctions ordinaires ;

2^o Elle remplacera l'administration centrale actuelle là où il sera nécessaire jusqu'à la publication du nouveau règlement.

88. — *Règlement de navigation du Neckar, du Mein, de la Moselle, de la Meuse et de l'Escaut.* — A la suite du Règlement général de navigation du Rhin, nous trouvons sept articles consacrés à la navigation des principaux affluents internationaux de ce fleuve : le Neckar, le Mein et la Moselle, et à celle de la Meuse et de l'Escaut (1).

Le principe de liberté appliqué au Rhin est étendu à ces fleuves ou rivières dans tout leur cours navigable (art. 1). L'article 2 abolit les droits d'étape ou de relâche forcée sur le Neckar et sur le Mein. Les péages établis sur ces rivières subsisteront mais ne pourront être augmentés ni même excé-

(1) De Clercq, II, p. 472.

der les tarifs en usage en 1802 ; aucune imposition nouvelle ne sera possible et les riverains conviendront d'un tarif aussi analogue à celui de l'octroi sur le Rhin que les circonstances le permettront (art. 3). Les tarifs actuellement applicables à la Moselle et à la Meuse ne pourront être rehaussés quant à la totalité et au maximum des droits qui y figurent ; ils seront même diminués dans le cas où ils seraient plus élevés que ceux du Rhin. « Le règlement de ces cours d'eau sera rendu aussi conforme que possible à celui du Rhin ». Aucune augmentation du tarif, tel qu'il sera définitivement arrêté par le nouveau règlement, ne pourra plus avoir lieu que si une augmentation semblable était jugée nécessaire sur le Rhin et dans la même proportion seulement (art. 4). Mêmes règles que pour le Rhin en ce qui concerne les chemins de halage et les travaux à effectuer dans le lit des fleuves et rivières précités (art. 5). D'après l'article 6, « les sujets des Etats riverains du Neckar, du Mein et de la Moselle jouissent des mêmes droits pour la navigation sur le Rhin et les sujets prussiens pour celle sur la Meuse que les sujets des Etats riverains de ces deux dernières rivières, en se conformant toutefois aux règlements y établis ». Enfin, le régime de l'Escaut sera « réglé de la manière la plus favorable au commerce et à la navigation et la plus analogue à ce qui a été fixé pour le Rhin » (art. 7).

89. — Tel est le Règlement général de navigation fluviale internationale élaboré par le Congrès de 1815. Il s'est inspiré surtout du projet du duc de Dalberg, sauf sur les points où ce projet se trouvait en opposition avec le particularisme rhénan ; malheureusement, ces points n'étaient pas les moins importants. Nous avons étudié, à propos de l'un d'eux, la grave restriction qu'a fait prévaloir le baron de Humboldt. D'autres restrictions encore prévalurent : Au prélèvement en

commun des droits d'octroi pratiqué depuis 1804 et à l'entretien en commun de la navigabilité fluviale, on préféra la perception et l'entretien par Etat. On condamna le principe de 1804 d'une direction générale de l'administration commune et on ne donna à la Commission riveraine que des attributions délibératives.

Comparé à la Convention de 1804, le Règlement de 1815 présente un caractère éminemment décentralisateur ; il est conçu dans un esprit plus étroit que son devancier par suite du souci constant de ses auteurs de restreindre le moins possible les prérogatives de la souveraineté, quitte à limiter « au détriment des intérêts généraux le cercle d'action de la communauté riveraine ». La diplomatie est arrivée ici à tourner l'article 5 du traité de 1814 par l'introduction de clauses obscures ou volontairement incomplètes. Voici comment M. Engelhardt apprécie le Règlement de 1815 : « Si l'on excepte les dispositions plus libérales relatives aux relâches forcées, aux associations batelières, à la réduction du nombre des bureaux d'octroi et au tarif, ce qu'il renferme de bon et d'utile est déjà contenu dans la convention conclue à Paris sous le Premier Empire.

« D'un autre côté, le règlement de Vienne a négligé de trancher plusieurs points intéressants qui, sans cette omission, auraient reçu des solutions identiques sur les courants internationaux. Je signalerai notamment le contrôle douanier, le cabotage, l'exécution des travaux fluviaux sur les sections communes, la répartition du tarif, la classification des marchandises » (1).

En tout cas, quelles que soient les obscurités, les restrictions ou les lacunes de l'œuvre de 1815, cette œuvre présente

(1) Engelhardt, *Hist. du dr. fluv. conv.*, p. 72.

un intérêt capital comme ayant servi de type à la plupart des conventions fluviales ultérieures.

90. — C'est le 1^{er} juin 1815 que la Commission du Rhin devait se réunir (art. 31, Règl. génér.) ; or, c'est seulement le 15 août 1816 que s'ouvrirent ses délibérations, et le règlement définitif qu'elle était chargée d'élaborer n'allait aboutir qu'au bout de quinze années ! Une telle lenteur ne doit pas nous surprendre, car elle vient des Etats riverains du Rhin dont l'intérêt était de prolonger indéfiniment un *statu quo* avantageux pour eux seuls. La Prusse notamment profitait de la plus grande partie des revenus de l'octroi et de la relâche forcée de Cologne. D'un autre côté, la Hollande s'attribuait le droit de régler et d'imposer le commerce sur les branches maritimes du Rhin : le Waal et l'Issel, sous prétexte que l'expression « jusqu'à la mer » contenue dans les traités de 1814 et de 1815 ne signifiait pas « jusque dans la mer ».

91. — Il est intéressant de rappeler la vive controverse soulevée à ce sujet par la Hollande en 1819. Grâce à son interprétation fantaisiste des dispositions de 1815, elle prétendait soustraire la région maritime des embouchures à l'administration fluviale. Examinons sur quels arguments elle appuyait sa thèse :

1^o L'article 3 de l'Acte du Rhin de 1815 porte que le tarif à percevoir pourra être appliqué à la section qui s'étend « entre la frontière du royaume des Pays-Bas et les embouchures du fleuve ». Cette expression montre bien que les plénipotentiaires de 1815 n'avaient nullement en vue les eaux maritimes au sein desquelles se confondent celles du Rhin.

Nous répondrons que ces plénipotentiaires entendaient bien appliquer le régime de la communauté non seulement au fleuve proprement dit, mais à ses embouchures dans la

mer. On n'en peut douter si l'on réfléchit, d'une part, qu'autrefois les bâtimens du Rhin communiquaient librement avec la mer, et d'autre part, qu'un décret français du 21 octobre 1811 leur confirmait expressément ce droit en les assujettissant aux embouchures à un simple octroi analogue à celui qui se prélevait dans les ports intérieurs. Et du reste, n'eût-ce pas été agir à l'encontre des principes de liberté à l'ordre du jour que de livrer le commerce du fleuve à l'arbitraire d'un seul Etat riverain ? A quoi donc, dans de pareilles conditions, aurait servi de proclamer l'abolition des anciennes entraves ? Enfin, était-il juridique de la part des Pays-Bas d'assimiler la propriété maritime à la propriété territoriale ?

2^e Le second argument de la Hollande était celui-ci : Toute association librement consentie implique des rapports réciproques entre ses membres ; l'égalité doit y présider. En vertu de ce principe, chaque Etat riverain se trouve quitte envers ses coriverains dès qu'il apporte à la communauté ses propres eaux fluviales. Exiger de lui davantage serait inique. Voilà pourquoi on ne peut réclamer de la Hollande l'usage commun de ses eaux extra-fluviales ; et pourtant, c'est à ce résultat qu'on aboutirait si l'on considérait le Rhin comme se prolongeant jusqu'en pleine mer.

Remarquons tout d'abord que la qualification d'eaux extra-fluviales appliquée aux embouchures est d'une exactitude très contestable. Il arrive souvent qu'un cours d'eau pénètre bien avant dans la mer avant de s'y perdre complètement. Et puis, le traiter dans sa section inférieure comme une propriété exclusive serait rendre illusoire la liberté de la navigation. Ce serait d'ailleurs contraire à la nature même des choses, et ne peut-on pas dire que, plus un fleuve se rapproche de la mer, moins il est susceptible d'appropriation exclusive ?

En supposant même que l'interprétation adoptée par la Hollande fût exacte, restait à savoir en quoi la liberté réclamée par les riverains supérieurs pouvait lui nuire. Or, il était évident que loin de lui préjudicier, le régime commun ne devait lui offrir que des avantages. Sa situation géographique lui permettait de défier toute concurrence pour le commerce d'importation et d'exportation. Enfin, la substitution aux anciens péages d'un droit d'octroi unique constituait un sacrifice de deux millions pour les co-riverains du Rhin, sacrifice qui profitait surtout à la Hollande dont les relations commerciales étaient les plus actives.

Malgré ces objections qui se présentaient d'elles-mêmes, le roi de Hollande traitait le Waal comme domaine maritime à partir de Gorcum. En 1822, au Congrès de Vérone, lord Wellington protesta contre cette manière d'agir contraire « à l'esprit et à la lettre » du traité de Vienne. Les puissances alliées firent des représentations au cabinet de Bruxelles, mais aucune solution n'aboutit avant 1831, l'époque où fut signé l'Acte du Rhin.

92. — Les prétentions de la Hollande étaient vivement combattues par les autres États riverains. D'après le délégué prussien M. Delius, il fallait entendre par le mot Rhin « toute l'eau navigable qui s'étend de Bâle dans la direction d'Amsterdam, de Rotterdam et de Dordrecht jusqu'en pleine mer et *vice versa* » (art. 1 du projet). Fallait-il en conclure que le fleuve devait être ouvert aux bâtiments de toutes les nations ? telle n'était pas l'intention de la Prusse, car l'article 2 du projet Delius corrigeait l'article 1 en ce qu'il avait de libéral : « Le Rhin, y était-il dit, est libre *comme route commerciale* pour tous les États et pour toutes les nations ». Cela équivalait à dire comme en 1815 : « La navigation du Rhin ne pourra, *sous le rapport du commerce*, être interdite à personne ».

Le but du commissaire prussien était, de son propre aveu, d'amener la Hollande à dégrever les droits de transit et à supprimer les prohibitions contraires aux intérêts des Etats riverains. Quant à la définition de l'étendue du Rhin, disait-il, on s'accorderait sur cette question si satisfaction lui était donnée. Le délégué bavarois agissait dans le même esprit en réclamant « la liberté de navigation jusqu'en pleine mer pour les bâtiments des sujets riverains et la liberté du commerce pour toutes les nations ». C'était là paraphraser la maxime de M. de Humboldt. Les pavillons étrangers étaient cette fois manifestement exclus sans l'être pourtant en termes formels ; mais en 1829, la Prusse et la Hollande convinrent « que la liberté de la navigation ne serait reconnue qu'en faveur des Etats riverains » ; quant au commerce de tous les pays, elles le soumirent tant à l'entrée qu'à la sortie du Rhin à diverses impositions.

93. — Les termes de ce dernier arrangement sont à peu près reproduits dans le titre 1^{er} du Règlement signé à Mayence le 31 mars 1831 (1). L'article 3 de cet acte porte en effet : « Les navires appartenant aux sujets des Etats riverains et faisant partie de la navigation rhénane ne seront point obligés à transborder ou à rompre charge en passant des eaux du Rhin dans la pleine mer et *vice versa* par le royaume des Pays-Bas ». Les articles suivants établissent certaines mesures fiscales applicables au commerce universel.

L'Acte de 1831 ne tranche pas définitivement la question de l'étendue du domaine fluvial commun. Il permet bien aux bâtiments du Rhin de passer librement du fleuve dans la mer et *vice versa* moyennant l'acquittement d'un droit fixe destiné à remplacer « tous droits de transit, péage ou autres

(1) De Clercq, IV, p. 26.

de cette nature » (art. 4) ; mais, comme le fait remarquer M. Engelhardt, « il n'autorise pas les riverains supérieurs et encore moins les étrangers à s'opposer d'une manière efficace à toute entrave que rencontrerait la navigation sur le cours inférieur du Waal et du Leck, c'est-à-dire en aval de Gorcum et de Krimpen (1) ».

94. — Les discussions précédentes suffisent à démontrer que les principes de 1815 ont été appliqués d'une manière restrictive par l'Acte de 1831. Les termes de cet acte sont loin d'être conçus de façon à « favoriser autant que possible le commerce de toutes les nations ». Bien au contraire, ils ne reconnaissent le droit de libre navigation qu'aux riverains du fleuve. Cette restriction résulte formellement des articles 3 et 42 : « La navigation du Rhin exigeant beaucoup d'expérience et de connaissances locales » (art. 42), chaque gouvernement riverain délivrera les patentes donnant le droit de s'y livrer aux seuls individus de la capacité desquels il se sera assuré. « Les patentes de navigation dont il s'agit ne seront délivrées qu'à des sujets reconnus des Etats riverains du Rhin, et les bâtiments seront signalés dans les patentes ». Seuls, les navires appartenant aux sujets des Etats riverains, et dont les patrons ou conducteurs seront ainsi patentés, auront le droit de passer librement du Rhin dans la mer et *vice versa* (art. 3, al. 1 et al. fin.).

Cette disposition est fort exclusive et bien peu conforme aux stipulations de Paris et de Vienne. Elle nous reporte à l'époque où les vrais principes n'avaient pas encore été formulés. Il est vrai, comme le dit Carathéodory, que des clauses de ce genre « fruits d'une interprétation erronée, œuvre

(1) Engelhardt, *Du rég. conv. des fl. int.*, p. 59.

exclusive des Etats riverains, n'influencent en rien les maximes du Congrès (1) ».

95. — L'Acte de 1831 était divisé en dix titres et comprenait 109 articles. Si volumineuse que fût cette œuvre, on l'accrut encore sensiblement de 1831 à 1868 par de nombreuses dispositions additionnelles. Durant cette période, les Etats riverains du Rhin se dépouillèrent un peu de leur exclusivisme. Peut-être le triomphe des vrais principes sur le Bas-Danube, après de longues et laborieuses négociations, contribua-t-il à les engager dans une voie plus libérale. Toujours est-il qu'en 1868 leurs délégués s'assemblèrent pour réviser l'œuvre ancienne.

96. — Les stipulations de 1831, est-il dit dans le préambule de la convention de Mannheim du 17 octobre 1868 (2), ne sont plus « en harmonie avec les conditions actuelles de la navigation » ; aussi y a-t-il lieu de modifier l'Acte de Mayence « en maintenant toutefois le principe de la liberté de la navigation du Rhin sous le rapport du commerce ». Ce dernier membre de phrase suffit à nous prouver que le nouvel acte de navigation ne devait guère être moins restrictif que son devancier. Et en effet, nous allons facilement nous convaincre que, pour ne pas paraître rétrogrades, les commissaires de 1868 ont simplement cherché à sauver les apparences.

L'article premier *in princ.* a l'air de rompre définitivement avec les errements du passé. Tandis que l'article premier de la convention de 1831 se borne à proclamer la libre navigation pour tous sous le rapport du commerce, l'article premier de l'Acte de Mannheim proclame « la navigation du Rhin et de ses embouchures, depuis Bâle jusqu'à la pleine mer, soit

(1) Carathéodory, *Du Dr. intern. conc. les gr. cours d'eau*, p. 117.

(2) De Clercq, X, p. 178.

en descendant, soit en remontant, libre aux navires de toutes les nations pour le transport des marchandises et des personnes ». Le principe de l'admission des pavillons étrangers sur le Rhin paraît ici nettement formulé, et la fin de l'article, pour le lecteur superficiel, paraît subordonner très naturellement cette admission à des mesures de police générale : « à la condition », continue l'article, « de se conformer aux stipulations contenues dans la présente convention et aux mesures prescrites pour le maintien de la sûreté générale ». Donc, rien de plus inoffensif au premier abord que ce membre de phrase. Ce qui suit paraît appuyer de nouveau sur le principe : « Sauf ces règlements, il ne sera apporté aucun obstacle, quel qu'il soit, à la libre navigation ».

En lisant les articles suivants, nous voyons clairement combien l'expression : « sauf ces règlements » est grosse de menaces pour la liberté fluviale. Déjà, au point de vue du choix de la voie à suivre à travers les Pays-Bas, l'article 2 ne nous parle plus que des bateaux appartenant à la navigation du Rhin. Quant à l'article 22, il apporte formellement une première entrave à la libre navigation : « Avant qu'un bateau entreprenne son premier voyage sur le Rhin, le propriétaire ou le conducteur doit se pourvoir d'un certificat constatant que ce bateau a la solidité et le gréement nécessaires à la navigation de la partie du fleuve à laquelle il est destiné. Ce certificat ou patente de bateau est délivré à la suite d'une visite d'experts par l'autorité compétente d'un des Etats riverains ». Le même article ajoute que « cette visite sera renouvelée après chaque réparation ou chaque changement important et que tout Etat riverain pourra en ordonner une à ses frais ».

Sans doute, c'est là une disposition que les navires étrangers doivent considérer d'un mauvais œil, mais les Etats

riverains ont le droit d'arrêter entre eux « un ensemble de dispositions de police destinées à régler l'usage du fleuve dans l'intérêt spécial de la sécurité et de l'ordre publics (1) ».

Les dispositions prescrites par l'article 22 dépassent-elles la limite de ce qui est permis pour atteindre ce but ? il serait peut-être téméraire de l'affirmer. Dans tous les cas, l'article précité ne constituerait pas à lui seul une violation du principe de la libre navigation.

On ne pourrait en dire autant de l'article 15 ainsi conçu : « Le droit de conduire un bateau à voiles ou à vapeur sur le Rhin dans tout son parcours, depuis Bâle jusqu'à la pleine mer, ou sur une partie du fleuve appartenant à plusieurs Etats riverains, n'est accordé qu'à ceux qui prouvent qu'ils ont pratiqué la navigation sur le Rhin pendant un temps déterminé et qu'ils ont reçu du gouvernement de l'Etat riverain où ils ont pris domicile une patente les autorisant à l'exercice de la profession de batelier ».

Le droit du conducteur de bateau est donc subordonné à une triple condition. Il faut : 1^o qu'il ait un certain temps de stage d'apprentissage de la navigation rhénane ; 2^o qu'il ait pris domicile dans un Etat riverain ; 3^o qu'enfin il ait obtenu de cet Etat une patente de batelier. Et l'article 15 ajoute que cette patente peut être octroyée pour naviguer sur une partie seulement du fleuve.

Ces précautions ne semblent-elles pas dictées par une sage prévoyance ? n'est-il pas naturel d'exiger de la part des navigateurs rhénans toutes les garanties de capacité désirables ? Si l'article 15 n'avait que ce but, ce serait parfait. Mais il ne concilie nullement la sécurité de la navigation avec les principes de liberté. Forcer les étrangers, si habiles bateliers

(1) Règlement de navigation fluviale adopté par l'Institut de droit international. *Annuaire*, 1888, IX, p. 185, art. 21.

qu'ils soient, à faire un long stage sur le Rhin et à transporter leur domicile sur le territoire d'un Etat riverain, c'est leur imposer des conditions vexatoires et rendre à peu près illusoire la liberté qu'on prétend leur accorder. Un moyen très simple permettrait de sauvegarder pleinement l'intérêt général : une patente de batelier suffirait en principe pour naviguer sur le Rhin ; puis, dans les passes dangereuses, on imposerait, comme sur certaines parties du Bas-Danube, la présence à bord d'un pilote commissionné, doué, en vertu même de sa profession, d'une plus grande expérience locale. Mais, partout ailleurs, le pilotage resterait facultatif.

97. — Quoi qu'il en soit, en présence des longues et nombreuses formalités exigées par le texte formel de la convention de 1868, les bâtiments de mer étrangers sont en fait exclus de la navigation fluviale. Quant aux bâtiments fluviaux étrangers, leur situation n'est guère plus avantageuse. A supposer même que les conditions exigées par les articles 15 et 22 fussent remplies, les uns et les autres ne seraient pas traités sur le même pied que ceux des riverains. Nous lisons en effet dans le protocole de clôture de la convention : « 1^o Il est entendu que le droit d'exercer la libre navigation sur le Rhin et ses embouchures ne s'étend pas aux privilèges qui ne sont accordés qu'aux bateaux appartenant à la navigation du Rhin ou à ceux qui leur sont assimilés (1) ». Cette formule est peu précise. Toutefois, il n'est pas douteux que l'article 2 qui permet de choisir telle voie qu'il plaira pour traverser les Pays-Bas ou telle voie indiquée à la navigation néerlandaise en remplacement du passage éventuellement intercepté, ne s'applique qu'aux bâtiments des riverains. Fût-ce là leur seul privilège que la concurrence des

(1) De Clercq, X, p. 193.

étrangers serait bien difficile. Mais nous croyons que parmi les privilèges reconnus aux bâtiments riverains il faut comprendre aussi l'exemption des droits de bouée et de balisage sur les voies navigables en amont de Rotterdam et de Dordrecht. En effet, l'article 4 est ainsi conçu : « Pour ce qui concerne les voies navigables mentionnées au premier alinéa de l'article 3 » (et les voies précitées sont du nombre), « le traitement national, sous tous les rapports, sera accordé aux navires appartenant à la navigation du Rhin et à leurs chargements ». Donc, *a contrario*, le même traitement ne sera pas accordé aux navires étrangers ; si ce n'était pas là le sens de l'article, il serait inutile. Or, en nous reportant à l'article 3, voyons en quoi consiste le traitement national applicable. Ce traitement comporte : 1^o l'exemption de tout droit basé uniquement sur le fait de la navigation ; 2^o l'exemption de tout droit de bouée et de balisage en amont de Rotterdam et de Dordrecht. Ces deux exemptions sont-elles l'une et l'autre uniquement réservées aux bâtiments rhénans ? telle est la question qui se pose.

Pour la résoudre, reportons-nous à ce qui peut nous renseigner sur l'esprit des signataires de la convention de Mannheim. On ne peut nier l'influence prédominante exercée par la Prusse dans la Commission. Or, nous rapporte M. Engelhardt, « le gouvernement prussien insistait sur cette considération que l'abolition des droits de navigation sur le Rhin est le résultat de traités particuliers conclus à différentes époques entre les gouvernements du Zollverein, de la Hollande et de la France », et le même publiciste ajoute très justement : « Cela veut dire en bonne logique que les étrangers ne pourront profiter de cette abolition qu'au moyen de conventions spéciales analogues (1) ». Si donc on avait l'idée de

(1) Engelhardt, *Du régime conv. des fleuves intern.*, p. 101.

conserver au détriment des navires étrangers des droits uniquement basés sur le fait de la navigation, ne devait-on pas *a fortiori* imposer à ces navires des droits de bouée et de balisage, droits qui n'ont pas le même caractère vexatoire ? Aussi, suivant nous, ce second point doit-il susciter moins de doutes encore que le premier.

98. — La question de l'étendue du domaine fluvial commun se posa en 1868 comme en 1831 mais ne reçut pas une solution plus nette.

La Prusse voulait faire étendre le régime commun aux branches maritimes du Rhin qui en aval de Gorcum et de Krimpen portent les noms de Merve et de Nouvelle-Meuse. Les Pays-Bas s'y refusèrent, tout en promettant « de laisser ouvertes aux seuls bâtiments du Rhin et de maintenir en état de navigabilité les diverses issues comprises entre Dordrecht, Rotterdam et Helveluis ».

99. — Signalons les dispositions principales de la convention de Mannheim qui aujourd'hui encore constitue la législation du grand fleuve.

D'après l'article 5, tout droit de relâche et d'échelle est et demeure supprimé. L'article 7 proclame la liberté du transit. La police est confiée à chaque Etat sur son territoire. Les Etats riverains voisins se communiqueront entre eux leurs projets hydrotechniques (art. 29), afin de les exécuter de la manière qui leur conviendra le mieux.

La Commission centrale subsiste avec son caractère antérieur et siègera à Mannheim, mais il n'est plus question d'un Inspecteur général. L'article 41 établit des Inspecteurs de districts. Ces fonctionnaires, subordonnés dans l'exercice de leurs fonctions à la Commission centrale, sont nommés et rétribués par les Etats riverains. Ils prêtent un serment professionnel.

La Commission centrale a trois sortes d'attributions :
a) examen des plaintes auxquelles donneront lieu l'application de la présente convention et l'exécution des mesures adoptées d'un commun accord par les gouvernements riverains ; *b)* discussion des propositions des gouvernements riverains concernant la prospérité de la navigation du Rhin ; *c)* appel des jugements des tribunaux de première instance ; ici, en cas de partage, la voix du président est prépondérante (art. 43 et 44). Enfin la Commission rédige un rapport annuel sur l'état de la navigation du Rhin.

Cette autorité laisse en somme une grande autonomie aux Etats riverains ; ses attributions ont un caractère consultatif. Quant à ses décisions, sauf ses jugements, elles n'ont d'effet que par l'approbation de ces Etats.

Il faut signaler dans la convention de Mannheim une lacune regrettable. Nous n'y trouvons en effet aucune disposition dans le genre de celle édictée par l'article 108 de l'Acte de 1831 : « En temps de guerre, la perception des droits de navigation continuera à se faire librement ; les embarcations et personnes employées au service de ces droits jouiront de tous les privilèges de la neutralité ». En 1866, cette clause, malgré l'interprétation libérale qu'en avait faite l'autorité de Coblenz, n'avait pu empêcher les violences des belligérants. Aussi, en 1868 la Hollande aurait-elle voulu voir formuler d'une façon générale le principe de la neutralisation du Rhin. La Commission de Mannheim en révisant l'acte de 1831 ne se crut pas autorisée à le faire. Cette omission volontaire constitue évidemment un recul.

100. — Avant de terminer l'étude du Rhin, nous devons nous arrêter sur une question importante qui a soulevé les protestations de la Hollande, nous voulons parler des tribunaux de navigation du Rhin institués par l'Acte de 1868.

Les articles 32-40 de cet Acte visent l'établissement, la compétence et la procédure de l'autorité judiciaire chargée de faire respecter le régime du Rhin. Les nouveaux tribunaux auront une double compétence. *Ratione materiæ*, ils auront une compétence pénale pour instruire et juger les contraventions, et une compétence civile pour prononcer sur un certain nombre de contestations (paiement et quotité des droits de pilotage, de grue, etc., usage des chemins de halage, dommages causés par les bateliers, floteurs ou propriétaires des chevaux de trait employés à la remonte des bateaux). *Ratione loci*, la compétence appartiendra : *a*) en matière pénale, au tribunal dans le ressort duquel la contravention aura été commise ; *b*) en matière civile, au tribunal dans le ressort duquel le paiement aurait dû être effectué ou le dommage aura été causé.

La procédure sera simple, rapide et peu coûteuse. On n'exigera des étrangers aucune caution à raison de leur nationalité. Le conducteur ou floteur pourra, malgré l'instance, continuer son voyage, dès qu'il aura fourni le cautionnement fixé par le juge pour l'objet du débat.

Au-dessus de 50 francs, l'appel sera recevable. Il aura lieu soit à la Commission centrale, soit au tribunal supérieur du pays dans lequel le jugement aura été rendu, tribunal désigné à cet effet une fois pour toutes par chaque Etat riverain. La procédure d'appel devant ce dernier tribunal sera conforme à la législation locale. Si au contraire l'appel est porté devant la Commission centrale, il y a certaines formalités spéciales à remplir : Signification de l'appel doit être faite : 1^o au tribunal qui a rendu le jugement de 1^{re} instance, dans les dix jours de la notification de ce jugement ; 2^o à la partie adverse au domicile élu ou au tribunal. Dans les quatre semaines de la signification, l'appelant remettra au tribunal un

mémoire exposant les motifs de son recours. La partie adverse à qui sera communiqué ce mémoire y répondra. L'exécution provisoire du jugement pourra toutefois être ordonnée par le tribunal à la requête de la partie qui aura obtenu gain de cause.

101. — C'est le maintien de la juridiction spéciale qui était vivement critiqué par la Hollande. Celle-ci voyait avec défaveur la coexistence d'une juridiction nationale (tribunaux nationaux) et d'une juridiction internationale (Commission centrale). Le commissaire néerlandais avait proposé de supprimer toute juridiction exceptionnelle pour les affaires de la navigation du Rhin, alléguant, d'une part, que l'organisation judiciaire des Pays-Bas n'admettait aucune juridiction spéciale, et, d'autre part, que l'adoption de la seule juridiction ordinaire simplifierait beaucoup les dispositions à édicter. De son côté, le commissaire badois avait combattu la juridiction exceptionnelle pour les deux motifs suivants : 1^o L'Acte de 1868 en supprimant les droits de navigation mettait fin au motif principal de cette institution ; 2^o Il était contraire aux règles d'une bonne justice de faire dépendre du choix d'une des parties l'appel d'une décision judiciaire à une commission administrative qui d'ailleurs ne se réunissait qu'une fois par an pour le règlement d'affaires communes.

Quel était au contraire le raisonnement des autres commissaires ? Il faut, disaient-ils, maintenir, dans l'intérêt du commerce et de la navigation, les principes de l'Acte de 1831 dont l'application a eu lieu pendant trente-six années d'une manière satisfaisante. Sans doute, en théorie, on peut critiquer la juridiction exceptionnelle d'appel, mais les motifs pratiques qui plaident pour son maintien doivent l'emporter. Le commissaire français réclamait non seulement le maintien de

tribunaux spéciaux, mais même l'exclusion de la compétence des tribunaux ordinaires. Sur quels motifs se fondait-il ? *a)* sur ce qu'il importait de ne pas obliger tout demandeur à rechercher le domicile du défendeur ; *b)* sur la nécessité de faciliter l'exécution internationale des jugements.

102. — Parlons d'abord des attributions judiciaires de la Commission centrale. Les raisons invoquées en faveur de leur suppression par le commissaire badois nous semblent difficilement réfutables. Quant aux motifs pratiques invoqués en faveur de leur maintien, on s'est gardé de les préciser. D'ailleurs, comme le dit fort bien M. Godefroi, « comment la pratique pourrait-elle prouver en faveur d'une institution, si celle-ci n'est pas et ne peut pas être le produit d'une saine théorie (1) ? » Or, l'attribution à la Commission centrale des fonctions de juge d'appel viole triplement les principes fondamentaux de l'administration de la justice :

1^o Le juge doit avoir des connaissances juridiques, cela est élémentaire ; or, si, sur les questions techniques, les membres de la Commission peuvent être spécialement compétents, le sont-ils sur toutes autres questions civiles ?

2^o Le juge doit être impartial et indépendant. Trouvera-t-on cette double garantie chez des fonctionnaires de l'ordre administratif ? « Les commissaires », se demande M. Godefroi, « accoutumés dans le règlement des affaires non contentieuses à tenir compte en premier lieu des intérêts de l'Etat qu'ils représentent et de ses citoyens, pourront-ils toujours se soustraire à l'influence de cette position lorsqu'ils auront à juger des affaires contentieuses ? (2) ».

3^o Les formes judiciaires doivent présenter les mêmes ga-

(1) Godefroi, *Les tribunaux pour la navigation du Rhin. R. D. I.*, I, 1869, p. 501.

(2) Godefroi, *art. cit.*, p. 505.

ranties pour les deux parties. Or, ici la partie qui succombe en première instance peut choisir son juge d'appel, l'imposer à son adversaire ! qu'on juge du danger de l'intimé si l'opinion d'un des deux tribunaux sur le point en litige est connue ! « Ne se pourrait-il pas qu'une des parties fût tentée de donner au procès en première instance une direction qui la fit succomber, afin de s'assurer le choix du juge d'appel ? (1) ». M. Godefroi fait observer que cette faculté peut avoir en outre pour effet de priver la partie succombant en appel du recours en cassation admis contre les jugements des tribunaux nationaux. D'autre part, la procédure devant la Commission centrale, au lieu d'être orale et publique, comme dans la plupart des pays, est écrite et secrète. Enfin, est-il admissible de recourir au juge qui a omis de prononcer l'exécution provisoire pour la lui faire ordonner par un second jugement (V. art. 37) ? sa sentence rendue, le juge a terminé sa mission.

Les partisans du maintien des attributions judiciaires de la Commission objectaient que les Etats riverains ne pouvaient à eux seuls supprimer une juridiction instituée par le Règlement du 24 mars 1815 (art. 9). Mais, il est fort probable que s'ils s'étaient entendus sur ce point, l'adhésion de l'Angleterre et de l'Autriche, cosignataires du Règlement de 1815, ne leur aurait pas fait défaut.

103. — Nous avons dit sur quels motifs principaux on se basait pour préconiser le maintien de tribunaux spéciaux : 1^o la nécessité d'exclure, dans l'intérêt de la célérité, le juge domiciliaire ; 2^o la nécessité de ne pas entraver par un examen préalable l'exécution internationale des jugements. Ce second motif manque son but, car l'article 40 prescrit l'observation des formes locales pour l'exécution des jugements

(1) Asser, *Brochure sur la nouvelle convention rhénane*, Amsterdam, 1869, p. 13-14.

des tribunaux du Rhin, donc l'examen préalable, s'il est requis. Quant au premier motif, il n'a pas grande portée. Pourquoi ne pas laisser au demandeur la faculté d'assigner devant le tribunal du domicile du défendeur ? Cela n'aurait aucun inconvénient et on rentrerait dans le droit commun en matière commerciale, qui organise une triple compétence (art. 120, C. proc. civ.).

En somme, il eût sans doute mieux valu soumettre au droit commun de chaque Etat riverain les contestations en matière de navigation du Rhin.

SECTION III. — Application des principes de 1815 aux divers fleuves internationaux.

A. — L'Elbe.

104. — Le baron de Humboldt, en faisant naître une équivoque lors de la rédaction définitive de l'article 109 de l'Acte de 1815, ouvrit la voie à des imitateurs. En 1819, durant l'élaboration par les riverains de l'Elbe de l'Acte de 1821 (1), l'Autriche, désireuse de dissiper tout malentendu, proposait d'exclure formellement du droit de naviguer sur l'Elbe les sujets des Etats non riverains. Telle était d'ailleurs l'intention de la Prusse ; mais cette puissance ne se souciait pas alors de perdre sa réputation, peu méritée sans doute, de libéralisme que lui avait valu quelques années auparavant la conduite habile de M. de Humboldt. Au lieu de repousser franchement un principe qu'elle se proposait de violer, elle préféra arriver à ses fins par une voie détournée. Elle fit prévaloir l'admission des étrangers sur l'Elbe moyennant certaines conditions de stage, de domicile, l'obtention d'une patente. Or, « ces précautions, qui semblent dictées par une sage prévoyance,

(1) Martens, *N. R.*, V, p. 714.

paraissent à première vue d'autant plus inoffensives que, suivant un procédé en usage dans les conventions germaniques (1), le texte qui les énumère se confond parmi les clauses secondaires relatives à la concession des patentes de batelier. En réalité, elles excluent l'étranger et rendent à peu près illusoire la liberté qu'un pompeux préambule lui concède (2) ».

105. — Ce régime restrictif souleva les protestations de la ville libre de Hambourg, du Hanovre et du Mecklembourg, partisans de la liberté commerciale absolue. Force fut bien d'accorder à ces Etats une satisfaction partielle. C'est ce que fit l'acte additionnel de 1844, dont le paragraphe 2 stipule que « le transport de personnes et de marchandises de la mer du Nord à tous les ports de l'Elbe et *vice versa* est permis aux navires de toutes les nations ». Quant au cabotage fluvial, il est réservé aux riverains, à chacun sur son propre parcours (§ 3).

106. — L'Acte de 1844 laissait subsister une entrave importante à la libre navigation de l'Elbe, nous voulons parler du péage prélevé par le Hanovre, depuis le XI^e siècle, sur tous les bateaux passant par Stade, port de l'embouchure du fleuve. Malgré les démarches incessantes de la ville de Hambourg, le Hanovre refusait sans cesse l'abolition de ce droit vexatoire sous prétexte qu'il s'agissait là d'un péage de mer, ne touchant par suite nullement à la question fluviale. Mais, comme le dit Carathéodory (3), « si on considère le droit de Stade comme un péage de mer, ne se trouverait-il pas en opposition manifeste avec le principe international de la mer libre universellement reconnu ? » Et le même auteur fait observer

(1) V. Acte du Rhin de 1868.

(2) Engelhardt, *Le dr. fluv. conv. et le traité de Londres de 1883*, R. D. I., XVI, p. 368.

(3) Carathéodory, *Du dr. intern. concernant les grands cours d'eau*, p. 121.

que, même au point de vue fluvial, la prétention d'un droit absolu sur des marchandises de transit « est évidemment une usurpation des principes du droit et de l'équité, sans être nullement justifiée par les prérogatives de la souveraineté ».

107. — Si condamnable qu'il fût, tant comme impôt fluvial que comme impôt maritime, le péage de Stade a subsisté jusqu'en 1861. A cette époque il fut supprimé par un traité conclu entre, d'une part : le Hanovre, et d'autre part : la France, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Danemark, l'Espagne, l'Angleterre, le Mecklembourg-Schwérin, les Pays-Bas, le Portugal, la Prusse, la Russie, la Suède et Norvège et les villes libres et hanséatiques de Lubeck, Brême et Hambourg (1). Le Hanovre s'engagea à ne pas remplacer le péage aboli par une autre imposition et reçut en échange une indemnité de 2.857.338 thalers allemands.

108. — Le 7 mars 1880, l'Autriche et la Prusse signaient un projet de convention sur la navigation de l'Elbe, projet qui souleva à Berlin de nombreuses protestations au sein du Reichsrath. Cet acte, en effet, prescrivait la création d'une douane transversale à l'embouchure même du fleuve, à Cuxhaven, mesure dirigée surtout contre le port de Hambourg. C'était violer les principes de 1815 d'après lesquels les lignes douanières doivent suivre partout les rives du fleuve sans jamais le traverser.

Or, voici la pratique qui était autrefois suivie : Quand un bâtiment entrait dans la section fluviale de l'Etat de destination ou quittait la section fluviale de l'Etat d'exportation, il abordait et faisait sa déclaration à la douane limitrophe qui se confondait d'ordinaire avec le bureau de l'octroi de navigation.

(1) De Clercq, VIII, p. 288.

Pour le transit, on distinguait les sections fluviales mixtes de celles dépendant d'un seul Etat. Sur les premières, quand le système douanier n'était pas commun aux deux rives, le capitaine ne subissait « d'autre contrôle que celui résultant de l'examen facultatif du manifeste et de la cargaison aux bureaux d'octroi ». Sur les secondes, « on plombait les écoutilles ou on plaçait un gardien à bord. A part ces dispositions, le transit direct était absolument libre (1) ».

Ce système ne violait pas les maximes du Congrès de Vienne, car tant que les marchandises flottantes devaient s'arrêter ailleurs qu'au port de destination pour acquitter les taxes de navigation, il n'y avait rien de vexatoire à les soumettre au contrôle douanier à chaque étape successive. Mais sur l'Elbe comme sur le Rhin, les droits de navigation proprement dits étaient supprimés. Il ne pouvait donc plus s'agir de combiner le contrôle des agents douaniers avec celui des percepteurs; et la pratique suivie jusque-là eût entraîné dès lors par elle-même l'arrêt des marchandises, contrairement aux prévisions du Congrès de Vienne.

La seule solution dictée par les principes était celle-ci : organiser un contrôle douanier au port de chargement et au port de destination, mais laisser le transit s'effectuer librement. Au contraire, on introduisit sur l'Elbe et même sur le Rhin « une disposition particulière en vertu de laquelle ces deux cours d'eau, perdant leur caractère d'exterritorialité (*auslandsqualität*), les transports fluviaux y seraient assimilés aux transports terrestres (2) ». C'était obliger chaque bâtiment à se présenter en douane à chaque territoire douanier dont il franchirait ou longerait simplement la frontière,

(1) Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, t. II, n° 714.

(2) Engelhardt, Discussion des derniers actes conventionnels relatifs au régime des fleuves internationaux. *R. D. I.*, XIII, 1881, p. 192.

Une telle assimilation, fait observer M. Engelhardt, « peut se concevoir jusqu'à un certain point » sur l'Elbe et sur le Rhin qui n'ont plus aujourd'hui de sections mixtes situées entre deux territoires douaniers différents, mais si elle est admissible pour l'importation et pour l'exportation, elle est antijuridique en tant qu'il s'agit du transit.

109. — Il est permis de s'étonner que la Prusse ait défendu sur l'Elbe et sur le Rhin un système hautement repoussé par elle sur le Danube quand elle critiquait l'article 22 de la convention du 7 novembre 1857. « Pour assurer la perception des droits de douane », disait le gouvernement prussien en 1858, s'appuyant sur l'article 115 de l'Acte de Vienne, « l'on n'est pas autorisé à une autre précaution qu'à celle de la surveillance des rives (1) ». Et il faisait ressortir à ce sujet la pleine liberté de navigation entre l'embouchure de l'Elbe et Lauenbourg. Vouloir à présent supprimer cette liberté, n'était-ce pas prouver une fois de plus que l'intérêt personnel dirigeait exclusivement sa politique ? La Prusse aimait à paraître libérale, mais à peu de frais et sans faire de sacrifices ; aussi changeait-elle aisément d'opinion quand elle craignait de voir ses théories la gêner dans la pratique.

En somme, sur l'Elbe, du jour où le projet de 1880 a été converti en loi, la législation fluviale conventionnelle, loin de progresser, a suivi une marche rétrograde.

B. — Fleuves polonais : Vistule, Niémen, Oder.

110. — Ces trois fleuves ne peuvent guère être étudiés séparément, car leur régime est à peu près identique. Il a été organisé en exécution des traités austro-russe et russo-prussien du 3 mai 1815 dont nous avons déjà parlé (voir n° 85).

(1) *Handelsarchiv* du 19 mars 1858, p. 267.

Ces traités stipulaient la liberté de la navigation de tous les fleuves et canaux de l'ancien royaume de Pologne (tel qu'il existait en 1772), mais au profit seulement de leurs riverains. Or, parmi ces fleuves, nous trouvons : 1^o la Vistule qui sort d'Autriche, traverse la Pologne russe et entre en Prusse ; 2^o le Niémen qui traverse le territoire russe et le territoire prussien ; 3^o l'Oder, fleuve allemand, mais dont le principal affluent, la Wartha, vient de la Pologne.

111. — La convention première en date qui ait été conclue en conséquence des stipulations du 3 mai 1813 est la convention austro-russe de St-Pétersbourg du 17 août 1818 (1). Son article 1^{er} applique en termes formels le principe de la libre navigation et du libre usage des ports, en ce qui concerne les provinces russes et autrichiennes, « à tous les fleuves et rivières qui ont leur source sur le territoire de l'ancien royaume de Pologne ainsi qu'à ceux qui le traversent ou le touchent et qui se jettent dans la mer par des canaux ou après s'être joints à d'autres fleuves ». Mais l'article 2 restreint le bénéfice de cette liberté aux sujets des deux Parties contractantes.

L'article 3 précise les cours d'eau qui sont soumis au régime de la convention austro-russe. Ce sont : 1^o les canaux existants et ceux à créer ; 2^o toutes les rivières déjà navigables ou qui pourraient le devenir par la suite et qui ont leur cours entre la frontière orientale de l'ancienne Pologne, la Duna, le Dniéper, le Dniester et le Pruth. C'est principalement la Vistule, avec ses deux affluents le San et le Bug, qui remplit ces conditions.

Les articles 4 et 5 développent les conséquences du principe de la libre navigation et du traitement réciproque des

(1) Martens, *R. M.*, III, p. 370.

sujets respectifs sur les cours d'eau visés : droit égal à l'usage des chemins de halage ; établissement et entretien de ces chemins par chaque Etat ; faculté pour les bateliers d'aborder ou de s'arrêter sur l'une et l'autre rive ; usage gratuit sur chaque rive d'un espace de quinze aunes polonaises « partout où le terrain ne sera point propre à l'agriculture ou à la construction d'habitations ». Les ordonnances existantes et celles à édicter pour la police et la sûreté de la navigation seront observées par les sujets des deux Etats et communiquées à cette fin à leurs consuls respectifs (art. 6). Au point de vue du commerce, ces sujets jouiront respectivement chez leurs voisins des mêmes droits que les commerçants indigènes ; sous le rapport des taxes à payer, ils seront traités à l'égal des natifs du pays (art. 7). On se conformera en un mot au principe général suivant : Dans aucun cas, les sujets respectifs ne seront soumis pour l'usage des routes par eau, tant naturelles qu'artificielles, à des taxes et à des charges plus fortes que les navigateurs du pays (art. 8). Il en sera de même pour l'usage de tous les canaux qui seront creusés à l'avenir dans l'étendue des pays ci-dessus désignés.

D'ailleurs, sur la plupart des rivières de l'ancienne Pologne, aucun droit de navigation proprement dit ne doit être perçu. Il en est ainsi notamment pour les sections autrichienne et russe de la Vistule (art. 11), et pour son affluent le Bug (à moins que les bateaux autrichiens naviguant sur ce dernier cours d'eau ne passent par le canal de Muchawitza ou ne se rendent des bords du Bug sur le territoire russe) (art. 9).

112. — Le transit est réglementé d'une façon détaillée par les articles 12 et suivants. L'article 13 autorise les sujets respectifs des parties à faire le commerce de transit « avec toutes sortes de marchandises, tant indigènes qu'étrangères,

même celles dont l'importation est défendue, à l'exception de la poudre à tirer ». Viennent ensuite les conditions auxquelles cette faculté est subordonnée : exhibition d'un passeport ; passage par chaque grand bureau de douane des deux côtés de la frontière ; perception de droits avec fixation d'un maximum (tarif autrichien de 1788) ; consignation d'une somme déterminée jusqu'au moment où les marchandises sortent du pays par lequel elles transitent, etc. Au cas où l'un des Etats contractants voudrait diminuer les droits de transit en faveur d'une tierce puissance, il devrait accorder les mêmes avantages à son co-contractant.

Sont affranchis de tout droit de transit : les produits du sol et de l'industrie de toutes les parties du royaume actuel de Pologne (Pologne russe) qui passent par des provinces polonaises pour se rendre dans d'autres provinces polonaises (russes ou autrichiennes). La même franchise s'applique aux produits du sol et de l'industrie des provinces polonaises autrichiennes, qui transitent par la Pologne russe, soit qu'on les destine à d'autres provinces polonaises autrichiennes ou russes, soit qu'on les adresse à des provinces polonaises appartenant à une troisième puissance (Prusse).

Toutes les dispositions de la présente convention devaient être étendues aux habitants de la ville et du territoire de Cracovie, alors république indépendante (art. 27).

113. — Des stipulations austro-russes que nous venons d'étudier il faut rapprocher la convention conclue à Saint-Petersbourg entre la Prusse et la Russie le 19 décembre 1818 (1). Cet acte comme le précédent a été passé en conséquence des clauses du traité du 3 mai 1815. Il s'applique à tout le territoire de l'ancienne Pologne compris entre la Duna, le Dnié-

(1) Martens, *R. M.*, III, p. 396.

per, le Dniester, l'Oder et la mer, en y comprenant la Prusse orientale. Entre autres cours d'eau, cette zone renferme notamment le Niémen, la Vistule et l'Oder. Il est vrai que l'Oder ne communique avec la Pologne que par son principal affluent la Wartha, mais les doutes que cette situation spéciale eût pu provoquer ont été levés par l'article 2-4° qui prévoit expressément le fleuve dont nous parlons. Cet article 2-4° est conforme aux principes, car nous verrons qu'il suffit d'un affluent international pour soumettre au régime conventionnel un fleuve dépendant d'une seule souveraineté.

Les droits de navigation, à la différence de ce qui a lieu sur les rivières ou sections fluviales austro-russes, subsistent en principe, mais les tarifs et péages désignés aujourd'hui par les plénipotentiaires respectifs serviront de norme pour leur perception. La navigation de la Vistule est toutefois déclarée franche, comme dans la convention austro-russe ; mais en Prusse continuera à être perçu sur ce fleuve l'impôt nommé *Schiffsgefæssgelder*.

Les articles 3 et suivants s'occupent de la liberté commerciale que les parties contractantes prétendent assurer d'une façon illimitée sur des bases solides et immuables. Tout ce qui a trait à ce sujet est minutieusement réglementé. Les habitants de la ville et du territoire de Cracovie sont assimilés aux sujets des deux Etats contractants.

114. — La convention du 19 décembre 1818 a été remplacée par celle du 11 mars 1825 (1) dont voici les clauses qui intéressent le plus la question fluviale : Traitement réciproque des sujets prussiens en Russie et en Pologne ainsi que des sujets russes et polonais en Prusse (art. 1^{er}) ; maintien en faveur des sujets respectifs de l'abolition des droits d'en-

(1) Martens, *R. M.*, III, p. 622.

trepôt, de rompre-charge, d'étape, et autres droits et privilèges onéreux de pareille nature (art. 3) ; droits égaux en ce qui concerne la navigation de tous les cours d'eau naturels ou artificiels (art. 4) ; franchise de la navigation de la Vistule, du Niémen et de leurs affluents (art. 5) ; exemption de tout droit d'importation sur les approvisionnements nécessaires aux bateliers pour l'entretien de l'équipage (art. 6) ; maintien de la liberté absolue et de la franchise du transit par le royaume de Pologne dans toutes les directions établies ou à établir (art. 19).

115. — Si nous comparons le traité de 1825 à celui de 1818, nous constatons que le plus récent est aussi le plus libéral, car il ne borne pas uniquement au territoire de l'ancienne Pologne l'application du régime de la réciprocité. Il vise les sujets russes en Prusse et les sujets prussiens en Russie. Mais au point de vue du droit international, il n'offre que l'intérêt d'un simple arrangement particulier, comme il s'en conclut à chaque instant entre Etats sous le nom de traités de commerce et de navigation.

Ce qu'il importe de retenir, c'est que les fleuves et autres voies d'eau de l'ancien royaume de Pologne seraient en réalité soumis à un régime assez libéral si les Etats qui l'ont organisé n'en restreignaient pas le bénéfice à eux seuls.

C. — L'Escaut.

116. — Si le Rhin et les fleuves allemands eurent à souffrir de la lutte des autonomies locales, le régime de l'Escaut et plus tard celui du Pô échappèrent à ces influences. Ces deux fleuves bénéficièrent de l'application exacte des principes de 1814.

Depuis le traité de Paris, l'Escaut était en fait ouvert à toutes les nations et exempt de tout péage. Survint la Révolution

de 1830 qui sépara la Belgique de la Hollande. Le roi Guillaume, prétendant que l'article 14 du traité de Munster redevenait alors applicable, prononça la clôture des bouches de l'Escaut. Cette mesure souleva les vives protestations des cinq grandes Puissances représentées à la Conférence de Londres de 1831. Elles signifièrent que « ayant pris sous leur garantie la cessation complète des hostilités, elles ne sauraient admettre, de la part de Sa Majesté le roi des Pays-Bas, la continuation d'aucune mesure qui porterait un caractère hostile ; et que, ce caractère étant celui des mesures entravant la navigation de l'Escaut, elles étaient obligées d'en demander une dernière fois la révocation (1) ». Cette révocation, ajoutaient-elles, « doit être entière ; il faut revenir aux principes de 1814 et les mesures d'oppression actuelles doivent être rapportées avant le 20 janvier ». Le roi de Hollande dut s'exécuter.

117. — Dans sa séance du 20 janvier 1831, la Conférence décida que « les dispositions des articles 108 jusqu'à 117 inclusivement de l'Acte de Vienne seraient appliquées aux rivières et aux fleuves qui traversent le territoire hollandais et le territoire belge ». Cette disposition, reproduite à la séance du 26 juin, passa dans le traité de Londres du 15 novembre 1831 (2), dont l'article 9, § 2, portait : « En ce qui concerne spécialement la navigation de l'Escaut, il sera convenu que le pilotage et le balisage ainsi que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers seront soumis à une surveillance commune, que cette surveillance commune sera exercée par des commissaires nommés à cet effet de part et d'autre ; que des droits de pilotage modérés seront fixés d'un commun accord et que ces droits seront les mêmes pour le

(1) Protoc. du 9 janvier 1831, De Clercq, IV, p. 2.

(2) De Clercq, IV, p. 150.

commerce hollandais et pour le commerce belge ». Il n'était pas question, on le voit, des pavillons étrangers ; sans doute jugeait-on inutile d'en parler, le fleuve leur étant ouvert en fait depuis 1814.

118. — Mais la Hollande ne voulut pas accepter les conditions du traité de Londres de 1831, et elle imposa un droit fixe relativement élevé aux embouchures du fleuve. Lord Palmerston estima qu'on ne pouvait mettre fin au différend que par une transaction ; en conséquence, il proposa à la Conférence de consentir à ce que la Hollande perçût un certain droit fixe, mais d'exiger en revanche qu'elle reconnût nettement le principe de la liberté et de l'égalité au profit de tous les pavillons. La Conférence adopta cette manière de voir et demanda au plénipotentiaire hollandais si son gouvernement consentirait à ce que les navires de toutes les nations pussent naviguer librement sur l'Escaut, moyennant toutefois un droit de tonnage uniforme et modéré. Le plénipotentiaire hollandais éluda la question qui lui était posée, et les Pays-Bas s'obstinant à ne pas exécuter le traité conclu le 15 novembre 1831 entre les cinq grandes Puissances et adopté par elles le 4 mai 1832 (1) comme base immuable de la séparation de la Belgique et de la Hollande, la convention de Londres du 22 octobre 1832 (2), signée entre la France et l'Angleterre, déclara que faute par le gouvernement hollandais d'adhérer au traité de 1831 avant le 12 novembre 1832, un corps français entrerait en Belgique.

119. — Le 23 décembre 1832, le maréchal Gérard occupait la citadelle d'Anvers et l'Escaut recouvrait sa liberté. Les pourparlers recommencèrent l'année suivante puis furent interrompus pendant cinq ans. Enfin, le 19 avril 1839 fut signé

(1) De Clercq, IV, p. 175.

(2) De Clercq, IV, p. 202.

à Londres entre la Hollande et les cinq grandes Puissances un traité définitif (1). Ce traité est presque la reproduction de celui de 1831, sauf sur les deux points suivants qui rappellent la proposition de Lord Palmerston : 1^o Le droit de navigation est reconnu aux pavillons étrangers. En effet l'article 9, § 2, décide « que les droits de pilotage modérés seront fixés d'un commun accord, et que ces droits seront les mêmes pour les navires de toutes les nations », tandis que l'article 9 du traité de 1831, muet au sujet des navires étrangers, ne parlait que du commerce hollandais et du commerce belge ; 2^o Le gouvernement des Pays-Bas est autorisé à percevoir sur la navigation de l'Escaut et ses embouchures un droit unique de un florin et demi par tonneau (§ 3).

120. — Ce droit de navigation était vu d'un mauvais œil par la Belgique qui craignait que ses relations commerciales ne s'en ressentissent.

Elle jugea alors utile de rembourser à chaque navire étranger, fût-il hollandais, le montant de la taxe qu'il avait déboursée. Ce procédé, on le conçoit, était très coûteux pour la Belgique dont les sacrifices augmentaient en raison directe de sa prospérité commerciale. D'ailleurs, comme le disait fort bien le ministre belge, M. Rogier, à la Conférence de Bruxelles du 15 juillet 1863 (2), cette taxe imposée à tous les pavillons était une dette qui n'incombait pas à la Belgique seule. Il était donc juste qu'après avoir obtenu l'adhésion de la Hollande au principe du rachat du péage par voie de capitalisation, elle « s'adressât aux divers Etats intéressés pour obtenir sur des bases équitables leur participation à ce rachat ».

121. — Les négociations qui eurent lieu dans ce but furent

(1) De Clercq, IV, p. 470.

(2) De Clercq, prot., n^o 1, VIII, p. 595.

laborieuses. Le 12 mai 1863, la Belgique avait obtenu des Pays-Bas leur consentement au rachat moyennant la somme de 17.141.640 florins. Le même jour, la France s'engageait à contribuer à la capitalisation du péage de l'Escaut sous les conditions suivantes (1) (art. 7) : *a*) « Le capital total n'ex céderait pas une somme de 36.000.000 de francs ; *b*) la Belgique prendrait à sa charge le tiers de ce capital ; *c*) le reste serait réparti entre les autres Etats dans la proportion de leur navigation dans l'Escaut ; *d*) la quote-part de la France devant être fixée d'après cette règle ne pourrait s'élever au-dessus d'une somme de 1.542.720 francs ». Le traité définitif pour la suppression du péage de l'Escaut fut signé à Bruxelles le 16 juillet suivant entre la Belgique et un grand nombre d'Etats (2). Dans ce traité, les parties contractantes prennent acte (art. 1^{er}) : 1^o du traité hollandais du 12 mai 1863 ; 2^o de la déclaration faite le 15 juillet au nom des Pays-Bas que la suppression du péage de l'Escaut s'applique à tous les pavillons, que ce péage ne pourra être rétabli sous une forme quelconque et que cette suppression ne portera aucune atteinte aux autres dispositions du traité du 19 avril 1839. Le roi des Belges fait la même déclaration (art. 2), et promet pour le jour où le péage de l'Escaut cessera d'être perçu : 1^o la suppression du droit de tonnage dans les ports belges ; 2^o la réduction des droits de pilotage ; 3^o le dégrèvement des taxes locales de la ville d'Anvers (art. 3). L'article 4 fixe les diverses quotes-parts dans le capital de rachat. Celle de la France reste fixée au chiffre de 1.542.720 francs.

Enfin se trouvait réalisé un progrès important dans la législation fluviale. Après l'affranchissement du Sund en 1857, après l'affranchissement de l'Elbe en 1861, celui de l'Escaut

(1) De Clercq, VIII, p. 606. V. Traité de la Haye.

(2) De Clercq, VIII, p. 600.

ne pouvait être qu'une question de date. 1863 est cette date mémorable qui clôt définitivement l'ère des péages maritimes.

122. — De notre étude du régime de l'Escaut, il faut surtout retenir que l'application des principes du Congrès de Vienne a eu lieu sur ce fleuve dans un esprit beaucoup plus libéral que sur les fleuves allemands. En effet, le traité de 1839 ouvre l'Escaut aux marines étrangères. Sans doute le même traité (art. 9, § 5) déclare que les eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin seront libres seulement à la Belgique par privilège spécial. Mais on conçoit ici l'exclusion des pavillons étrangers, car il s'agit d'eaux exclusivement hollandaises ; or, les cours d'eau purement nationaux n'étaient pas du ressort du Congrès de 1815.

D. — Le Pô.

123. — L'article 96 de l'Acte de 1815 était ainsi conçu : « Les principes généraux adoptés par le Congrès de Vienne pour la navigation des fleuves seront appliqués à celle du Pô. Des commissaires seront nommés par les Etats riverains au plus tard dans le délai de trois mois après la fin du Congrès pour régler tout ce qui a rapport à l'exécution du présent article ». Il fallut attendre près de vingt ans pour voir réglementer le régime du Pô ! La question fluviale reçut une première solution dans la convention passée le 4 décembre 1834 entre l'Autriche et la Sardaigne, et relative à la contrebande (1). Signé par l'Autriche dans d'autres conventions ultérieures (6 août 1849 ; convention de Turin du 22 novembre 1851 ; traité de Vienne du 18 octobre 1851), le règlement du Pô consacre le principe de la liberté absolue de la navi-

(1) Martens, *R. M.*, IV, 401.

gation. Ce principe est proclamé formellement par le traité signé le 3 juillet 1849 (1), entre l'Autriche et les duchés de Parme et de Modène, traité auquel le Saint-Siège accéda le 12 février 1850.

124. — Le règlement du Pô est conçu dans le même esprit libéral que celui de l'Escaut. L'article 1^{er} du traité de 1849 stipule « que la navigation du Pô sera libre, exempte de toute entrave et ne pourra être interdite à qui que ce soit sous aucun prétexte ». Cette liberté qui a pour but « le développement du commerce de toutes les nations » est étendue aux affluents. L'article 2 prononce l'abolition des droits de péage, rompre-charge et de toute autre dénomination. L'article 4 soustrait la navigation à tout monopole quelconque. Les articles 5 à 9 créent une commission mixte de surveillance aux attributions nettement définies. Cette commission surveille l'exécution des travaux d'entretien ou d'amélioration à la charge des riverains. Les articles 10 à 18 établissent un droit de navigation distinct des taxes de douane et qui n'a que le caractère de rémunération pour services rendus à la navigation. Enfin les étrangers sont admis tacitement, mais pourtant effectivement au cabotage fluvial.

125. — Retenons deux particularités remarquables qui font contraster le régime du Pô avec celui de la plupart des autres fleuves réglementés en exécution de l'Acte de Vienne : 1^o L'application à tous les affluents du Pô, qu'ils soient ou non internationaux, des principes qui régissent le cours d'eau principal. Notons que les négociateurs de 1815 n'avaient pas osé assimiler aux fleuves leurs affluents purement nationaux. Ceux de 1849 s'étaient donc montrés plus hardis, mais aussi plus logiques ; 2^o L'admission de tous les étrangers a

(1) Martens, *R. M.*, VI, 293.

l'exercice de la navigation intérieure. Sur ce point, le régime du Pô est analogue à celui de l'Escaut.

Le traité de Zurich signé le 10 novembre 1859 entre la France, l'Autriche et la Sardaigne maintient « la liberté de la navigation du Pô et de ses affluents conformément aux traités (1) ».

126. — Une question reste à résoudre : Depuis que le Pô coule tout entier sur le territoire italien, les anciennes conventions relatives à ce fleuve ne sont-elles pas nulles de plein droit ? Il faut l'admettre, car l'Acte de Vienne, en exécution duquel elles avaient été conclues, ne concernait que les fleuves internationaux. Or, d'après la théorie fluviale moderne, les fleuves sont susceptibles de propriété. Donc, depuis l'unité italienne, le Pô est la propriété exclusive de l'Italie qui peut en disposer à son gré.

E. — La Bidassoa.

127. — Ce fleuve, malgré son étendue restreinte, mérite d'attirer notre attention d'une façon toute spéciale à cause de la sorte de *condominium* qu'exercent sur lui la France et l'Espagne.

128. — Longtemps la délimitation trop vague de la frontière franco-espagnole entre les Basses-Pyrénées, l'Aragon et la Navarre suscita des conflits. Pour y mettre un terme, les deux gouvernements conclurent à Bayonne le 2 décembre 1856 (2) un traité destiné à préciser les droits des populations frontalières et les limites des deux souverainetés.

Ce second point a été tranché par les articles 1 à 9. L'article 9 est à noter. Il porte en effet que la ligne frontière depuis Chapitelaco-Arria (rocher situé à trois cents mètres en aval du

(1) De Clercq, VII, p. 657 et suiv.

(2) De Clercq, VII, p. 496.

pont d'Enderlaza, sur la rive droite de la Bidassoa, à l'endroit où finit la pente du chaînon qui prolonge le massif de montagnes, lequel sépare le bassin de cette rivière de celui de la Nivelle) (1), jusqu'à l'embouchure de la Bidassoa dans la rade du Figuier, sera marquée par le milieu du cours principal des eaux de cette rivière, à basse mer, sans rien changer à la nationalité actuelle des îles. Sans prononcer le mot de « Thalweg » l'article 9 vise néanmoins cette ligne par l'expression : milieu du cours principal à basse mer ; aucun doute n'est possible sur ce point.

L'article 12 présente une particularité à signaler. Il proclame communs les cours d'eau, fontaines et chemins que suit la ligne divisoire. Au contraire, d'après les conventions fluviales que nous avons étudiées jusqu'à présent, les cours d'eau n'étaient considérés comme domaine commun que relativement à la navigation et seulement dans l'étendue de leur parcours navigable.

Nous allons voir que le régime de la Bidassoa diffère sur plusieurs points de celui des autres fleuves internationaux. Plaçons-nous successivement au point de vue de la navigation et au point de vue de la pêche.

129. — 1^o *Régime de la navigation.* — Nous lisons dans l'article 20 de la convention de 1856 : « La navigation dans tout le cours de la Bidassoa depuis Chapitelaco-Arria jusqu'à son embouchure dans la mer sera entièrement libre *pour les sujets des deux pays* et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne... »

Ce qui frappe tout d'abord dans cette clause, c'est la restriction formelle de la libre navigation au profit des sujets des deux pays. Une telle clause est évidemment peu libérale,

(1) Procès-verbal d'abornement du 28 décembre 1858. De Clercq, VII, p. 557.

mais elle est logique, car elle s'accorde bien avec le régime spécial du fleuve. En effet, la France et l'Espagne se considèrent à tort ou à raison, à tort suivant nous, comme les copropriétaires exclusives de la Bidassoa. Pourquoi s'attribueraient-elles sur elle moins de droits que chacune ne s'en attribue sur ses propres cours d'eau ? Est-ce que l'admission des étrangers s'imposerait davantage sur la Bidassoa que sur la Garonne ? Evidemment non. D'ailleurs nous ne trouvons pas ici, comme s'il s'agissait d'un fleuve traversant plusieurs Etats, l'intérêt supérieur des riverains d'amont, qui pourraient vouloir entretenir des relations avec les étrangers.

La libre navigation sera pleinement assurée aux habitants des deux rives. Ils pourront librement passer et naviguer avec toute sorte d'embarcations, à quille ou sans quille, sur la rivière, à son embouchure et dans la rade du Figuier (art. 21). Tout barrage qui pourrait gêner la navigation est interdit dans le cours d'eau principal de la rivière où se trouve la limite des deux pays (art. 23) ; aussi la nasse existant en amont du pont de Béhobie sera-t-elle enlevée moyennant le paiement préalable d'une indemnité à la municipalité de Fontarabie (art. 24).

130. — L'article 25 met bien en évidence l'espèce de *condominium* que nous avons déjà signalée. En effet, il décide que chaque embarcation reste soumise à la juridiction de son pays d'origine, qu'elle soit à droite ou à gauche du thalweg. Elle n'est soumise à la juridiction territoriale que si elle touche à l'une des rives, y est amarrée ou s'en trouve assez rapprochée pour qu'il soit possible d'y entrer directement du rivage. N'est-ce pas là reporter fictivement la ligne frontière de chaque pays sur la rive opposée, regarder en un mot le fleuve comme la propriété de l'un et de l'autre ?

Si le système de la propriété fluviale n'était pas unanime-

ment admis par la pratique moderne, nous trouverions dans cet article 25 un sérieux argument en faveur du système des cours d'eau *res communes*, car il se prête encore à une autre interprétation. Ne peut-on pas dire qu'admettre dans les eaux de la Bidassoa la seule juridiction du pays d'origine équivaut à considérer ces eaux non seulement comme domaine neutre mais comme *res nullius*? n'est-ce pas les traiter comme la haute mer? Si logique que nous paraisse ce raisonnement, il vaut mieux nous en tenir à l'interprétation précédente, la seule conforme à la nature des droits que s'attribuent sur le fleuve la France et l'Espagne.

Ajoutons que chaque Etat conserve son droit de poursuite des délits sur les îles et le territoire ferme qui lui appartient en propre (art. 25), et disons un mot du régime particulier de l'île des Faisans.

131. — Cette île, située dans le cours et non loin de l'embouchure de la Bidassoa, s'appelle également île de la Conférence en mémoire de celle qui a préparé le traité des Pyrénées de 1659. Ce souvenir historique commun a donné l'idée de rendre commun aussi aux deux nations le sol auquel il se rattache. Le *condominium*, dont on peut discuter l'étendue relativement au cours d'eau, est proclamé en termes formels au sujet de l'île des Faisans qui appartient par indivis à la France et à l'Espagne (art. 27). La répression des délits sur cette terre est confiée aux autorités respectives de la frontière qui s'entendent à ce sujet. De plus, c'est d'un commun accord que les deux gouvernements prennent les mesures nécessaires pour préserver l'île de la destruction qui la menace. Les travaux utiles à sa conservation ou à son embellissement sont exécutés à frais communs.

L'histoire nous offre peu d'exemples d'un *condominium* analogue. Citons cependant celui qu'exerçaient jadis la

Prusse et la principauté de Lippe sur la ville de Lippstadt.

132. — 2^o *Régime de la pêche*. — Cette question comporte une étude quelque peu détaillée, car sur aucun autre fleuve international elle n'a été aussi minutieusement réglementée.

D'après l'article 22 du traité du 2 décembre 1856, l'exercice de la pêche dans la Bidassoa devait être subordonné aux règlements « qui seraient établis, d'un commun accord et avec l'approbation des autorités supérieures, entre les délégués des municipalités des deux rives, dans le but de prévenir la destruction du poisson dans la rivière et de donner aux frontaliers respectifs des droits identiques et des garanties pour le maintien du bon ordre et de leurs bonnes relations ».

Conformément à cette disposition, les délégués précités arrêterent le 1^{er} juin 1858 dans l'île des Faisans un règlement qui fut sanctionné à Bayonne par l'acte additionnel du 31 mars 1859 (1).

133. — C'est surtout au point de vue de la pêche que le cours de la Bidassoa est considéré comme la propriété commune des deux nations. Depuis Chapitelaco-Arria ou Chapi-taco-Erreca jusqu'à l'embouchure du fleuve et dans la rade du Figuier, le droit de pêche appartient indistinctement et exclusivement, en France, aux habitants d'Urrugne, de Hendaye et de Biriadou, et en Espagne, aux habitants de Fontarabie et d'Irun (art. 1^{er}, al. 1). Les uns et les autres ont des droits identiques pour la pêche et pour les amendements marins (art. 1^{er}, al. 2); ils peuvent asséner leurs filets sur l'une ou l'autre rive, même sur une propriété particulière, moyennant dans ce cas l'autorisation du propriétaire (art. 2).

(1) De Clercq, VII, p. 578. — Pour que les deux communes espagnoles eussent ensemble trois délégués comme les trois communes françaises, un délégué espagnol fut choisi au nom de Fontarabie et d'Irun par le commandant de la marine de St-Sébastien.

Tous les produits de la pêche peuvent être introduits en franchise dans chacun des deux pays (art. 2). Par exception, dit l'article 3, la pêche à la ligne flottante continuera à être libre pour tous, à la réserve de l'époque du frai. Cette disposition est d'ailleurs celle que les diverses législations appliquent généralement aux cours d'eau navigables et à leurs sections qui dépendent d'une seule souveraineté.

Les articles suivants fixent l'époque des différentes pêches, les dimensions légales des différentes espèces de poissons et de coquillages (art. 4-7), le droit des riverains aux aménagements marins (art. 8), la nature des filets, instruments, procédés et modes de pêche autorisés (art. 9-12), les conditions nécessaires pour la création de dépôts de coquillages et de viviers à poissons (art. 13-14).

Un article qui mérite d'être signalé pour la disposition curieuse qu'il consacre est l'article 10. Le système de tours de pêche qu'il prescrit est emprunté à une ancienne coutume: Huit jours avant l'ouverture de la pêche du saumon, tous les riverains indistinctement qui auront le filet réglementaire pour la pêche de ce poisson tireront au sort devant leurs autorités respectives leurs tours de pêche, et, à chaque marée, suivant l'ordre des tours, un Français et un Espagnol seulement pêcheront ensemble. Si les pêcheurs des deux pays ne peuvent s'entendre pour la pêche en commun, les Français seuls jetteront leurs filets à une marée, et les Espagnols à la suivante, et ainsi de suite.

Les articles 15 et 16 s'occupent de la police et de la surveillance de la pêche. Deux gardes assermentés, nommés et rétribués, l'un par les municipalités espagnoles, l'autre par les municipalités françaises, veilleront isolément et collectivement à l'observation du règlement. Ils dresseront et signeront les procès-verbaux pour constater les infractions (celles-

ci peuvent être également constatées par témoins), feront saisir les engins prohibés et le poisson pêché en contravention et pourront se faire assister dans leur mission par la force publique. Tout officier de police judiciaire peut d'ailleurs constater le délit de vente et de colportage du frai du poisson et du coquillage pris en temps prohibé ou au-dessous des dimensions prescrites.

Les articles 17-25 édictent les dispositions pénales que devront appliquer dans les deux pays les autorités compétentes : 1^o saisie et destruction des engins prohibés ; 2^o amende de 5 à 40 francs ; 3^o emprisonnement de 2 à 10 jours. Les articles précités visent en outre l'aggravation de la peine en cas de récidive, la condamnation le cas échéant à des dommages-intérêts et à la confiscation des filets, la distribution du poisson saisi aux pauvres de la commune, le versement du produit des amendes dans les caisses municipales avec attribution du quart à l'agent qui aura constaté la contravention, la responsabilité civile des pères, mères, maris et maîtres, l'application des lois pénales ordinaires aux délits d'outrage et de voies de fait envers les gardes ou aux cas de corruption de ces derniers.

Les articles 26-31 organisent la répression des contraventions. Les contrevenants ne pourront être poursuivis que devant le tribunal ou les autorités compétentes de leur pays respectif. Les procès-verbaux seront remis au maire ou à l'alcade sous la juridiction duquel se trouve le contrevenant. Ce fonctionnaire les visera, les fera enregistrer et y donnera suite. Les deux gardes peuvent constater les contraventions de tous les riverains. Si c'est le garde français qui verbalise contre un Espagnol, le procès-verbal sera visé par le maire d'une des trois communes françaises avant d'être envoyé à l'alcade compétent. Même procédure en sens inverse s'il

s'agit du garde espagnol et d'un Français contrevenant.

Les procès-verbaux des deux gardes feront foi jusqu'à preuve contraire. La poursuite aura lieu soit à la diligence des maires ou alcades, soit à celle du ministère public, soit sur la plainte de la partie civile. La prescription de l'action est de trente jours.

Mentionnons enfin l'article 33 ainsi conçu : « Aucun changement ne pourra être fait au présent règlement, si ce n'est sur la proposition et avec l'accord d'un nombre égal de délégués des municipalités des deux rives de la Bidassoa et avec l'approbation des autorités supérieures respectives » (1).

134. — Telle est l'économie générale de l'acte sanctionné en 1859. Cet acte allait-il répondre au but qu'on s'était proposé en l'édicant ? La pratique des vingt-cinq années qui suivirent, démontra qu'il était urgent d'en modifier certaines clauses. C'est ce que fit la convention franco-espagnole du 18 février 1886 (2).

135. — Le règlement de 1858 prêtait à deux griefs principaux : 1^o au lieu de simplifier les anciens usages, il s'était borné à les confirmer ; 2^o il avait confié à des mains peu capables ou peu indépendantes l'exécution des mesures de police. Aussi n'avait-il empêché ni la destruction du poisson, ni les querelles toujours renaissantes entre frontaliers.

C'est surtout l'article 10 qui avait besoin d'être modifié. Sans doute il paraissait accorder un droit égal de pêche à tous les riverains, mais en réalité il favorisait les gros

(1) Au règlement de 1858 est annexée une déclaration qui maintient la ville de Fontarabie pendant quinze ans dans l'usage de pourvoir au pilotage et au balisage de la Bidassoa et de percevoir des droits à cet effet. L'intérêt de la navigation commandait cette solution, la ville de Fontarabie se trouvant « seule en mesure, par sa position et par ses ressources spéciales » de pourvoir à ce double service d'une façon satisfaisante.

(2) De Clercq, XVII, p. 77.

pêcheurs au détriment des petits, « les premiers ayant pris l'habitude de se faire représenter dans le tirage par un certain nombre d'hommes de paille et de multiplier ainsi leurs tours de pêche » (1). D'autre part, la situation forcément plus avantageuse des riverains les plus rapprochés de l'embouchure, l'exercice simultané du droit de pêche par un Français et par un Espagnol, enfin l'heure variable des marées faisaient surgir à tout instant des discussions entre communes riveraines.

En vue de concilier le principe de la liberté de la pêche avec la nécessité de maintenir le bon ordre, la convention de 1886 substitue à l'alternat par marée, l'alternat par journée solaire et par commune. Le droit de pêcher le saumon dans les eaux communes « appartient successivement, pendant vingt-quatre heures, de midi à midi, heure de l'horloge de l'église d'Irun, aux communes riveraines françaises ou espagnoles ». L'ordre des tours des diverses communes est tiré au sort ; de plus, liste est dressée des pêcheurs qui dans chaque commune possèdent des filets réglementaires. Cet ordre et cette liste sont communiqués aux agents préposés à la surveillance et à l'exécution du règlement.

On pourrait objecter qu'il est choquant de voir le même droit accordé à trois communes françaises et seulement à deux communes espagnoles ; mais l'inégalité n'est qu'apparente, la commune d'Irun possédant à elle seule autant de filets que deux communes françaises réunies. Il est d'ailleurs bien spécifié « qu'aucun filet étranger à la commune à laquelle le tour de pêche est dévolu ne pourra être employé » (Déclaration des délégués, le 19 février 1886) (2).

(1) De Clercq, XVII, p. 86. Exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la convention du 18 février 1886, présenté par M. de Freycinet.

(2) De Clercq, XVII, p. 88.

Sauf l'article 10, les articles 1-14 du règlement de 1858 ont été peu modifiés par la convention de 1886. Il n'en est pas de même des articles 15, 16, 27, 28, 30 et 33.

Sous l'empire de l'ancienne législation, les deux gardes-pêche manquaient d'autorité et les commandants des stationnaires français et espagnols dans la Bidassoa n'avaient aucun pouvoir de répression. Cette double lacune a été comblée par le nouvel article 15 qui confie l'exercice de la surveillance et la constatation des contraventions : 1° aux commandants précités ou à leurs délégués ou aux maîtres patrons des annexes des stationnaires ; 2° à quatre gardes-pêche, dont deux nommés par les communes françaises et deux par les communes espagnoles, placés sous la surveillance directe des commandants des stationnaires aux instructions desquels ils se conformeront. Ces gardes transmettront les procès-verbaux non plus aux maires ou alcades (ancien art. 28), mais au commandant maritime sous la juridiction duquel se trouvera le contrevenant. Cet officier les visera et les enverra avec son avis au tribunal compétent.

Les articles 16, 27 et 28 du règlement de 1858 ont été mis en harmonie avec le nouvel article 15. L'amende de 5 à 40 francs édictée par l'ancien article 17 a été élevée au taux de 10 à 80 francs. Le nouvel article 26 fixe les tribunaux compétents pour la répression des contraventions : tribunal civil de St-Sébastien, tribunal de première instance de Bayonne. Quant au nouvel article 30, il restreint la faculté de poursuivre des maires et alcades et de la partie civile aux cas de dommages ou de pertes éprouvés par des pêcheurs du fait d'autres pêcheurs.

Enfin on apporte à l'article 33 une modification importante. On retire à la délégation frontalière ses pleins pouvoirs pour la modification du règlement et on ne lui con-

fère à la place que des attributions purement consultatives. La pratique avait démontré que le partage des voix au sein de la commission rendait toute révision impossible. Voici le texte du nouvel article 33 : « Les H. P. C. s'engagent à n'apporter aucun changement au présent règlement sans avoir pris l'avis préalable d'un nombre égal de délégués des municipalités des deux rives de la Bidassoa ».

136. — Le régime de 1886 devait-il répondre de tout point à l'attente de ses organisateurs ? Il suffit de l'épreuve d'une année d'application pour démontrer que quelques-unes des dispositions nouvelles étaient inopportunes ; elles rompaient trop absolument avec les habitudes traditionnelles des riverains.

Ce fut toujours l'article 10 qui souleva des protestations. Huit jours avant le 1^{er} février 1887, date fixée pour l'ouverture de la pêche du saumon, la réunion prescrite pour procéder au tirage au sort entre les cinq communes intéressées avait eu lieu à Irun ; mais les membres de cette assemblée n'avaient pu s'entendre. Les maires des communes françaises voulaient que le tirage eût lieu, abstraction faite de toute considération de nationalité, comme le prescrivait d'ailleurs la convention de 1886. Au contraire, les représentants des communes espagnoles refusaient d'appliquer un système qui accordait trois jours de pêche aux Français contre deux à leurs compatriotes (1).

Des pourparlers s'engagèrent alors entre les deux gouvernements qui chargèrent une commission internationale de prendre les mesures provisoires qu'exigeait la situation. Cette commission, d'accord avec les délégués des communes riveraines, adopta un *modus vivendi* qui substitua l'ancien

(1) De Clercq, XVIII, p. 9. Exposé des motifs du projet de loi portant approbation du protocole du 19 janvier 1888, présenté par M. Flourens.

alternat par nation à l'alternat par communes. Une année d'expérience prouva que telle était la meilleure solution. Voilà pourquoi le protocole de Madrid du 19 janvier 1888 (1) l'adopta définitivement.

137. — Le nouvel article 10 conserve d'ailleurs dans leur ensemble les dispositions adoptées en 1886, notamment l'alternat par journée solaire. Chaque nation jouit du droit exclusif de pêche par jours successifs. La réunion des maires ou délégués des communes a lieu quinze jours avant le 1^{er} février. Ils tirent au sort la nation à laquelle appartiendra le premier tour, puis chaque groupe national se réunit de son côté huit jours plus tard pour régler l'emploi des 24 heures de pêche dévolues à ses compatriotes. Le résultat des délibérations qui ont lieu à cet effet est communiqué aux commandants respectifs ; le mode de pêche arrêté est obligatoire. « Si les maires ne communiquaient pas en temps utile le résultat de leurs délibérations, le mode de pêche serait fixé par chacune des délégations de la Commission internationale des Pyrénées, dès les premiers jours de février ».

Les articles 1, 9, 16, 17, 26 et 29 de la convention de 1886, ont été légèrement modifiés. Les amendements qui y ont été introduits ont pour objet de combler quelques lacunes, de préciser certains points douteux et de rendre la surveillance et la répression plus efficaces.

Le nouvel article 1^{er} réserve formellement, pour les affluents de la Bidassoa, le droit de pêche à la nation riveraine. Il précise les signes distinctifs que doivent porter les embarcations. L'ancien article 9 qui visait les filets autorisés est complété. Le nouvel article 16 modifie légèrement le système

(1) De Clercq, XVIII, p. 5.

de police de la pêche. Il restreint quelque peu au profit des commandants maritimes les pouvoirs des gardes-pêche ; de plus il autorise les premiers « à faire opérer la saisie immédiate des filets même non prohibés des délinquants nationaux, quand la nature de la contravention le rendra nécessaire ». Les peines prévues par l'ancien article 17 sont portées à un taux plus élevé ; on applique désormais l'amende de 16 à 100 francs (au lieu de 10 à 80 francs) et l'emprisonnement de six jours à un mois (au lieu de deux à dix jours), mais avec la faculté pour le juge d'abaisser la peine jusqu'à un franc d'amende ou un jour de prison, si les circonstances paraissent atténuantes. Le nouvel article 26 proclame la compétence du tribunal correctionnel de Bayonne pour le jugement de toute contravention ; disposition toute naturelle, le nouveau régime de pénalités étant en complet accord avec notre législation pénale. Enfin l'article 29 décide que les procès-verbaux feront foi, non plus seulement jusqu'à preuve contraire, mais jusqu'à inscription de faux.

138. — Tel est le régime auquel est soumise de nos jours la Bidassoa. Il consiste, pour la navigation, dans les dispositions prescrites par le traité de Bayonne du 2 décembre 1856, et pour la pêche dans le règlement du 18 février 1886 modifié et complété en 1888.

F. — Le Saint-Laurent.

139. — En Amérique, le droit fluvial continuait à se développer. Après le Mississipi, ce fut au tour du Saint-Laurent de conquérir son émancipation. La situation de ce fleuve au commencement du siècle était fort analogue à celle de l'Escaut avant la Révolution ou à celle du Mississipi à l'origine. Les grands lacs d'où il sort sont communs à l'Angleterre et aux Etats-Unis, tandis qu'à son embouchure, c'est la souveraineté anglaise seule qui domine les deux rives.

140. — Riverain supérieur, le Gouvernement américain réclamait l'usage du fleuve comme débouché maritime, et l'Angleterre s'opposait à cette réclamation. Dès 1827, le cabinet de Washington formula d'énergiques protestations, en s'appuyant non seulement sur le droit naturel et sur la nécessité, mais aussi en argumentant des principes positifs consacrés par le droit conventionnel (1). Il représentait à l'Angleterre combien ses réclamations actuelles offraient d'analogie avec celles que cette nation adressait jadis à l'Espagne au sujet du Mississippi et qu'elle avait fini par faire prévaloir. En effet, par la raison que l'Angleterre possédait un petit territoire à la source du Mississippi, elle avait revendiqué le droit de libre navigation sur tout le cours de ce fleuve. Possesseur d'un vaste territoire le long du Saint-Laurent, les Etats-Unis n'étaient-ils pas sur les rives de ce fleuve dans une situation beaucoup plus favorable vis-à-vis de l'Angleterre que celle-ci ne l'était jadis sur le Mississippi vis-à-vis de l'Espagne ?

Bien plus, disaient les Américains au gouvernement anglais, depuis les actes solennels signés à Vienne et auxquels vous avez été partie, la navigation fluviale internationale est définitivement affranchie. Pourquoi nous refuser à nous, Américains, l'application de ces nouveaux principes ? Vous les souteniez en Europe avec ardeur : c'est donc que vous leur reconnaissiez une autorité particulière, autorité due à ce qu'ils expriment vraiment le *consensus* européen. Enfin quand nous étions encore citoyens anglais, n'avions-nous pas obtenu de la France comme tous les sujets des colonies anglaises le droit de libre navigation sur le Saint-Laurent ?

(1) American Paper of the navigation of the Saint-Lawrence. *Congress Documents*, sess. 1827, 1828, n° 43.

Les situations, répondaient les Anglais, ont beaucoup changé. Vous avez tort d'invoquer le droit naturel, car c'est vous qui le violez en voulant nous imposer à votre profit la liberté du passage sur notre territoire. Que vous ayez joui de ce droit autrefois en vertu d'une convention, c'est possible, mais aujourd'hui vous ne l'avez plus ; vous l'avez perdu depuis que le traité de 1783 a reconnu votre indépendance et fait cesser les effets des traités antérieurs. En matière de liberté fluviale, tout est affaire de convention. L'Acte de Vienne ne peut justifier la doctrine d'un droit naturel. Si la navigation est libre sur le Mississipi et sur le Rhin, c'est parce que les Etats riverains de ces fleuves ont jugé utile de conclure entre eux un accord libre et volontaire pour la sauvegarde de leurs intérêts particuliers.

Comment ! répliquaient les Américains, ce n'est pas un droit naturel pour les riverains supérieurs d'un fleuve qui sépare ou traverse plusieurs Etats de naviguer librement sur son cours ? Et il suffirait du caprice d'un seul riverain d'aval pour barrer le passage aux riverains d'amont ? mais, ce serait violer l'exercice d'un droit primordial et nécessaire ! Pourquoi la solennité des déclarations du Congrès de Vienne si les principes qu'il proclame ne sont pas l'expression positive d'un droit naturel au lieu d'un simple accord entre riverains ? D'ailleurs le droit de naviguer sur la mer a été lui aussi l'objet de traités ; or ces traités, personne ne peut le nier, réglementent l'exercice d'un droit primordial et nécessaire ; pourquoi refuserait-on le même caractère au droit de navigation fluviale internationale ? « Les principes proclamés à Vienne », disait le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères de la République, « devraient être considérés comme l'hommage offert par l'homme au grand législateur de l'univers en affranchis-

sant ses œuvres des entraves auxquelles elles ont si souvent été arbitrairement soumises (1) ».

141. — Les Etats-Unis auraient pu insister sur un autre argument qui eût fait ressortir encore davantage l'égoïsme des procédés de la Grande-Bretagne. Si en matière de droit fluvial tout est affaire de convention entre riverains, pourquoy cet Etat s'était-il mêlé avec tant d'insistance aux conventions relatives au Rhin, fleuve étranger à son territoire ? Pourquoi surtout avait-il voulu imposer alors certains principes, libéraux sans doute, mais à l'adoption desquels s'opposaient les Etats riverains ? Etait-ce là respecter cet accord libre et volontaire qu'il objectait à présent aux Américains (2) ?

Les écrivains les plus distingués de l'Angleterre reconnurent avec impartialité combien leur pays s'écartait ici du bon droit ; ils qualifièrent sa conduite d'inconséquente, avouant qu'en la circonstance « *summum jus* était synonyme de *summa injuria* ».

Etait-il juste enfin de prétendre que le traité de 1783 en reconnaissant l'indépendance des Etats-Unis avait fait cesser les effets des traités antérieurs ? nullement. Les traités passés par l'Angleterre avec les autres Puissances et notamment avec le Gouvernement français pouvaient être à juste titre invoqués par les Etats-Unis, car la République américaine avait succédé à l'Angleterre dans ses droits comme dans ses obligations. Tout ce qu'on pouvait dire ici, c'est que l'effet

(1) Carathéodory, *Du dr. intern. conc. les gr. cours d'eau*, p. 141.

(2) M. Engelhardt rapporte même que l'Angleterre prétendait intervenir dans la législation rhénane au point de subordonner toute élévation de tarif à son consentement préalable. Lord Clancarty proposait en effet ce qui suit : « Quand les tarifs devront être augmentés, les Etats riverains, d'un commun accord entre eux, ayant préalablement soumis aux *Puissances signataires du traité de Paris* une proposition détaillée à cet effet, et ayant reçu leur consentement, pourront établir ce tarif ainsi approuvé par lesdites Puissances (*Du rég. conv. des fl. intern.*, p. 206, note 1).

des traités passés entre l'Angleterre et la France à l'occasion du Canada avait cessé par le fait de la cession de cette colonie à la Grande-Bretagne.

142. — L'équité manifestement violée devait attendre longtemps encore le moment de sa revanche. Pendant plus d'un quart de siècle, la controverse précédente suivit son cours. Ce ne fut que le 5 juin 1854 qu'elle prit fin par « le traité de réciprocité » signé par lord Elgin à Washington (1). L'article 4 de ce traité justifie sa qualification. Il ouvre en effet le St-Laurent et les canaux du Canada à la République, à charge pour elle d'ouvrir ses cours d'eau aux sujets anglais comme aux nationaux. L'Angleterre, on le voit, n'avait pas voulu démentir sa maxime : En matière de droit fluvial, tout est affaire de convention.

G. — Le Rio-Grande, le Rio-Colorado et le Gila.

143. — Un autre grand fleuve de l'Amérique du Nord intéressant à étudier au point de vue du droit conventionnel, est le Rio-Grande. Nous parlerons en même temps de deux autres cours d'eau : le Rio-Colorado et le Gila, régis par les mêmes règles.

Voici quelle était depuis 1848 la frontière mexico-américaine : Elle remontait le Rio-Grande ou Rio-Bravo del Norte sur presque tout son cours depuis son embouchure dans l'Océan Atlantique, puis elle suivait une ligne artificielle allant du bassin supérieur de ce fleuve jusqu'à celui du Gila, affluent du Colorado, tributaire du golfe de Californie. La frontière suivait ensuite le cours du Gila, le cours inférieur du Colorado et une ligne artificielle allant de ce dernier fleuve à l'Océan Pacifique.

(1) Martens, *R. M.*, VII, 338.

Le Rio-Grande, le Gila et le Bas-Colorado étaient régis par les principes suivants : libre navigation pour les sujets des deux pays ; consentement réciproque nécessaire pour effectuer sur les parcours du Rio-Grande et du Gila des travaux pouvant entraver la navigation ; absence de tout droit sur les navires ou les marchandises ; nécessité d'un commun accord s'il y avait lieu plus tard de prélever une taxe pour couvrir les travaux accomplis dans l'intérêt de la navigation.

144. — La ligne frontière fut modifiée en 1853 et reculée vers le sud par suite de la cession aux Etats-Unis du territoire d'Arizona et d'une partie de la Sonora. Désormais, les Etats-Unis étendirent leur souveraineté sur les deux rives du Gila et sur le cours supérieur du Rio-Grande. Le 30 décembre 1853 (1), le traité de Washington vint confirmer celui de 1848, mais seulement en ce qui touchait « les parcours communs du Bas-Colorado et du Rio-Grande ». Il nous faut signaler ici une anomalie : D'après les principes du Congrès de Vienne, reconnus comme base du droit fluvial international, la navigation dans tout le cours des rivières qui séparent ou traversent différents Etats doit être entièrement libre, non pas seulement sur les sections d'aval ou les sections mixtes, mais du point où chaque rivière devient navigable jusqu'à son embouchure. Or, en l'espèce, les Etats-Unis conservaient sur le cours supérieur des fleuves précités les mêmes droits que sur les rivières dont ils étaient propriétaires exclusifs. Les traités de 1848 et de 1853 s'étaient donc écartés sur ce point des termes du traité de Vienne.

H. — Le Rio de la Plata.

145. — C'est surtout pour le continent sud-américain que la question des fleuves internationaux présente une impor-

(1) Martens-Samwer, *Nouv. Recueil*, 2^e série, t. I, pp. 1 et suiv.

tance particulière. Au sein de vastes contrées où les montagnes, les déserts et les forêts vierges entravent les communications par voie de terre, on conçoit que les artères fluviales soient appelées à jouer pour les Etats le même rôle capital que les vaisseaux sanguins dans l'organisme. Ce sont elles qui, en faisant communiquer les diverses régions les unes avec les autres et avec l'Océan, leur apportent et font circuler en elles tous les éléments nécessaires à leur existence. Sans doute, la civilisation a déjà multiplié dans ces pays les routes et les chemins de fer, mais l'utilité de ces voies artificielles de communication, fruits de lutttes persévérantes contre toutes sortes d'obstacles, ne saurait supprimer le rôle vivifiant des voies qu'a tracées la nature.

Les principales de ces grandes artères sont le Rio de la Plata et l'Amazone, ces deux fleuves dont les puissants affluents sillonnent toute l'Amérique méridionale, formant deux des plus splendides bassins du monde.

Si personne ne peut nier l'immense importance des fleuves sud-américains comme moyens de communication, un regard sur la carte suffit à faire comprendre que la liberté de la navigation est pour leurs Etats riverains supérieurs une condition d'existence. Prenons par exemple le Paraguay. Ne serait-ce pas le rayer comme Etat que de lui interdire la navigation sur le Paraguay inférieur ou supérieur, sur le Parana ou le Pilcomajo supérieurs ? Lui fermer ces quatre grandes voies équivaldrait à l'isoler complètement du Brésil, de la Plata, de l'Océan Atlantique et de la Bolivie. De même, la Bolivie n'a-t-elle pas un intérêt de premier ordre à communiquer par le Pilcomajo et le Parana avec l'Océan Atlantique ? Cet intérêt n'est-il pas aussi évident pour tous les Etats de l'ouest du continent traversés par les affluents de l'Amazone ?

Le plus important de tous les fleuves américains au point

de vue international est sans contredit le Rio de la Plata. Il s'impose d'autant plus à notre étude que la France a participé à sa réglementation.

146. — Ce fleuve, par ses affluents, arrose cinq Etats différents : le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay, la République Argentine et la Bolivie. Nous avons dit quel intérêt vital il offre pour le Paraguay auquel il procure son seul débouché sur l'Océan. Et pourtant, la République Argentine émettait la prétention d'interdire l'accès de ce fleuve ainsi que celui du Parana aux riverains du Rio-Paraguay.

Des traités argentins de 1829, 1830 et 1831 stipulaient la réunion ultérieure d'un Congrès ayant pour mission de régler, entre autres grandes questions fédérales, celle de la navigation des fleuves. Se basant sur un traité passé avec l'Angleterre le 2 février 1825 (1), le Gouvernement argentin se proclamait maître absolu de la navigation intérieure. On conçoit qu'une pareille manière de voir fût repoussée par le Paraguay ; elle était de nature à compromettre gravement l'indépendance de cet Etat nouvellement reconnu. Enclavé à quatre cents lieues de l'Océan il allait infailliblement devenir tributaire d'un des pays qui l'entourent. Le docteur Francia, qui présida pendant plus de trente ans cette jeune république, fit tous ses efforts pour qu'elle pût se suffire à elle-même. Ne pouvant utiliser le Parana, il le ferma par représailles à tous les étrangers, s'isolant ainsi du monde entier.

L'indépendance à ce prix ne pouvait se prolonger indéfiniment sans entraîner la ruine à sa suite. L'ouverture du Parana et du Rio de la Plata s'imposait. Elle était d'ailleurs hautement réclamée non seulement par le Paraguay, mais

(1) Martens, *Nouveau recueil*, t. VI, p. 670.

aussi par la France et l'Angleterre dans l'intérêt de leurs relations commerciales. Enfin le Brésil, ayant reconnu l'indépendance de la nouvelle république, admettait et soutenait les conséquences qui en découlaient.

147. — Une lutte de principes allait s'engager. Le général Rosas, dictateur argentin, ne songeait qu'à monopoliser au profit de son pays la navigation de ces vastes cours d'eau qui s'étendent jusqu'au Brésil. Peu lui importait le droit égal du Paraguay et du Brésil, riverains supérieurs. Mais, de leur côté, ces Etats s'accordaient avec les nations maritimes de l'Europe pour préparer le triomphe des principes libéraux dont les uns et les autres devaient profiter. Rosas fut inflexible. Il repoussa les missions qui à plusieurs reprises lui furent envoyées pour le rétablissement de la paix.

L'Angleterre jugea alors de son intérêt de céder sur la question de principe. Par le traité du 24 novembre 1849 (1), elle reconnut à la navigation du Paraguay un caractère purement intérieur. C'était, on en conviendra, transiger avec une extrême facilité. La France, elle, tint plus fièrement son drapeau. L'amiral Le Prédour ayant négocié avec la République Argentine sur des bases analogues, l'Assemblée nationale lui refusa sa ratification.

Pendant que Rosas s'entêtait à refuser toute concession sur la question de navigation fluviale, la guerre continuait acharnée entre son protégé le général Oribe et le gouvernement de Montevideo qu'il voulait soumettre.

La situation changea complètement dès 1851. Le général Urquiza, gouverneur de l'Etat argentin d'Entre-Rios, se souleva contre le gouvernement central, s'allia à celui de Montevideo et au Brésil, défit le général Oribe, rendit à l'Uruguay

(1) Martens-Samwer, t. II, p. 46.

son indépendance et battit à Monte Caseros le président Rosas (3 février 1852).

148. — Dans l'espoir de se maintenir au pouvoir, Urquiza s'était empressé de proclamer les principes libéraux tant de fois repoussés par son prédécesseur. Cinq traités avaient été conclus à Rio-Janeiro les 12 et 13 octobre 1851 entre le Brésil, l'Uruguay et les représentants d'Urquiza. L'un de ces traités, relatif au commerce et à la navigation fluviale, proclame communs aux Parties contractantes « l'Uruguay et ses affluents » (art. 14). Quant au Rio de la Plata et aux cours d'eau qui le forment, tous les riverains devaient être invités à conclure au sujet de ces fleuves une convention semblable (art. 15).

149. — L'ère des dissensions intestines n'était pas encore close. Tandis que Buenos-Ayres ne voulait plus reconnaître le pouvoir d'Urquiza, les autres provinces le proclamaient président pour six ans. Cependant la liberté fluviale gagnait du terrain. Le 4 mars 1853, la France concluait à l'Assomption un traité de commerce et de navigation avec le Paraguay (1), traité qui contient les clauses suivantes : Par l'article 2, le Paraguay « concède au pavillon marchand des sujets et citoyens de la République française la libre navigation du Rio-Paraguay jusqu'à l'Assomption et celle de la rive droite du Parana depuis le point où elle lui appartient jusqu'au bourg de l'Incarnation ». Par l'article 3, les deux Etats se promettent respectivement le traitement de la nation la plus favorisée. Remarquons enfin que, pour tout ce qui a trait à la navigation paraguayenne, il ne peut être question dans le traité que de navigation fluviale, l'Etat du Paraguay n'ayant aucun point de contact avec la mer.

(1) De Clercq, VI, p. 303.

150. — Ce n'était encore là qu'un arrangement particulier. Mais le 1^{er} mai 1853, la Constitution argentine, proclamée par le Congrès de Santa-Fé, sanctionna les principes libéraux relatifs à la navigation fluviale et la suppression des droits de transit dans l'intérieur des provinces. Le 10 juillet de la même année, ces réformes vinrent enrichir la législation fluviale conventionnelle. Le bénéfice en fut assuré à la France, à l'Angleterre et aux Etats-Unis par trois traités identiques conclus avec le général Urquiza à San José de Flores (1).

151. — Le traité franco-argentin proclame « pour les navires marchands de toutes les nations, la libre navigation des rivières Parana et Uruguay sur toute la partie de leur cours appartenant à la Confédération (art. 1) ». Puis suivent des dispositions destinées à assurer l'efficacité de ce principe. La Confédération ouvre ses ports à tous les bâtiments (art. 2). Pour faciliter la navigation intérieure, elle s'engage à entretenir des marques et des balises indiquant les passes (art. 3). Elle établira un système uniforme pour la perception des droits de douane et des droits destinés à rémunérer les services rendus à la navigation (art. 4). L'île de Martin Garcia qui commande les deux affluents du Rio de la Plata ne sera jamais la possession d'un Etat qui n'aurait pas adhéré au principe de leur libre navigation (art. 5). En cas de guerre entre coriverains, « la navigation des rivières Parana et Uruguay n'en demeurera pas moins libre pour le pavillon marchand de toutes les nations », sauf en ce qui concerne les armes et les munitions de guerre (art. 6). Nous n'avions pas encore rencontré une clause aussi formelle relative à la navigation en temps de guerre. Le Brésil, la Bolivie, le Paraguay et

(1) De Clercq, VI, p. 377.

l'Uruguay « pourront accéder au présent traité pour le cas où ils seraient disposés à en appliquer les principes » à leurs sections fluviales respectives (art. 7). C'était ouvrir la voie à l'unification du régime des cours d'eau que nous étudions. Enfin, par l'article 8, le Gouvernement argentin, affirmant que la liberté fluviale « a pour principal objet de développer les relations mercantiles des contrées riveraines et de favoriser l'immigration », promet à son co-contractant le traitement de la nation la plus favorisée.

Le point important à retenir de cette convention, c'est l'extension qu'elle donne à la liberté fluviale. Pas de distinction ici entre coriverains et étrangers.

152. — Malgré les vives protestations du gouvernement de Buenos-Ayres, les traités de San-José furent bientôt ratifiés par les contractants respectifs. Le 10 octobre 1853, l'Uruguay ouvrit également ses cours d'eau navigables au commerce de toutes les nations. Enfin, le 26 avril 1855 le Paraguay et le Brésil s'accordaient les concessions déjà faites aux Puissances européennes.

153. — En dépit des guerres civiles qui éclatèrent encore dans la suite au sein de la République Argentine, on peut dire que les principes reconnus par elle restèrent définitivement acquis. Toutefois, le Brésil, bien qu'ayant largement contribué à l'ouverture du Rio de la Plata, aurait bien voulu que ces nouveaux principes reçussent une application moins étendue. Aussi se montra-t-il hostile aux traités de 1853. Il approuva les protestations de Buenos-Ayres et chercha à faire naître celles de Montevideo. Lui-même en 1852 avait protesté contre un décret du Gouvernement bolivien proclamant la libre navigation fluviale. Le but du Brésil avait été d'obtenir la liberté de la navigation pour les seules nations riveraines ; or, ce but, on l'avait dépassé.

154. — On pourrait objecter ici que la convention du 20 novembre 1857, conclue entre la Plata et le Brésil, ne permet pas de suspecter le libéralisme de ce dernier Etat. Sans doute, cet acte admet toutes les nations à naviguer sur l'Uruguay, le Parana et le Paraguay jusqu'aux ports intérieurs ouverts ou à ouvrir ; mais les non-riverains n'ont de plein droit ni la libre navigation des affluents de ces fleuves, ni la faculté de faire le cabotage d'un port à l'autre du même Etat. Signalons toutefois une règle importante : les fleuves ouverts à la marine marchande le sont en même temps aux bâtiments de guerre des Etats riverains.

155. — En 1858 et en 1859, les Etats-Unis conclurent des arrangements particuliers avec le Paraguay et la Bolivie pour obtenir la libre navigation du Paraguay et des cours d'eau communs à la Plata et à la Bolivie. Celle-ci d'ailleurs ne tarda pas à ouvrir ses fleuves au commerce et à la navigation universels, sous condition de réciprocité.

156. — De 1864 à 1869, la conduite du Brésil dans la guerre qu'il eut à soutenir contre le Paraguay permit de penser qu'il voulait jouer un rôle analogue à celui des Etats-Unis dans l'Amérique du Nord : monopoliser la navigation du Haut-Parana et faire subir son influence à tous les Etats riverains du Rio de la Plata et de ses affluents. Dès le début des hostilités, l'amiral brésilien Tamandaré fit rebrousser chemin à quatre navires italiens chargés de rails pour l'Assomption. C'était violer le traité de San-José qui garantissait aux pavillons neutres la liberté du trafic en temps de guerre. La France et l'Angleterre ayant protesté contre cet acte, l'interdit de l'amiral fut rapporté.

Bientôt enfin, le Gouvernement de Rio-de-Janeiro prit à cœur une noble tâche. Rejetant loin de lui les principes restrictifs qu'il avait voulu jadis faire prévaloir, il affranchit par

un décret du 7 décembre 1886 tous les cours d'eau tributaires du Parana et du Paraguay.

157. — En somme, le régime du Rio de la Plata et de ses affluents, après avoir présenté à l'origine un manque d'uniformité dû à la diversité des arrangements particuliers y relatifs, s'était peu à peu unifié sur des bases très libérales.

I. — L'Amazone.

158. — Le 23 octobre 1851 (1), un traité fut conclu entre le Brésil et le Pérou pour appliquer à l'Amazone et à ses affluents les règlements de 1815. Mais le Brésil, suivant la même ligne de conduite qu'à propos du Rio de la Plata, n'entendait accorder la libre navigation de ces cours d'eau qu'aux Etats riverains. Cette prétention ne fut pas acceptée par l'Europe ni par les Etats-Unis. L'Angleterre et la France élevèrent la voix. Le gouvernement de Washington proposait au Brésil « dans l'intérêt même de cet Empire » de supprimer toute restriction « sur la navigation de l'Amazone et spécialement sur le passage des navires des Etats-Unis en communication avec les territoires de la Bolivie et du Pérou par ce fleuve et ses tributaires ».

Le Brésil ne voulait pas céder et raisonnait ainsi : « Nous ne nions pas le droit des riverains de l'Amazone et de ses affluents. Ce droit cependant est moins parfait que le nôtre, car n'est-ce pas à nous de réglementer l'usage d'un fleuve dont nous sommes possesseur unique sur une étendue de plus de quatorze cents lieues ? Quant au prétendu droit des Puissances maritimes, nous ne le reconnaissons pas. Qu'on ne nous accuse pas d'inconséquence en disant : Jadis, riverain supérieur de certains affluents du Rio de la Plata, vous avez

(1) Martens, *R. M.*, VI, 640.

lutté pour la communauté fluviale. Sans doute, répondrions-nous, et aujourd'hui encore nous ne voulons pas davantage la clôture des rivières ; mais, comme alors, nous prétendons, nous et nos coriverains, rester maîtres chez nous. »

C'était se placer à un point de vue bien étroit. Aussi est-il aisé de se convaincre que le Brésil avait tort. Sa seule préoccupation était de profiter de sa situation privilégiée pour réglementer à son gré l'usage de ses fleuves. Leur long parcours sur son territoire ne constituait pourtant pas une raison suffisante pour lui permettre de considérer ses droits comme supérieurs à ceux de ses coriverains. D'autre part, exclure tous les pavillons étrangers, c'était de sa part renoncer à faire pénétrer la vie, le commerce et la civilisation au sein d'immenses contrées inhabitées.

159. — Ces raisons devaient avoir de l'action sur un gouvernement sage, éclairé et libéral comme celui de l'empereur Dom Pedro II. Pour réagir contre l'opinion publique qui l'accusait d'avoir entravé la navigation des cours d'eau brésiliens, il ouvrit à toutes les nations par le décret du 31 juillet 1867 : l'Amazone et ses affluents, le San-Francisco et le Tocantin. C'était livrer à la marine étrangère 5.000 kilomètres de routes dans l'intérieur de l'Empire. C'était surtout devancer tous les peuples dans la voie du progrès. Pour la première fois en effet on proclamait la navigation libre sur deux grands fleuves exclusivement nationaux : le San-Francisco et le Tocantin.

160. — La navigation de l'Amazone n'intéresse pas exclusivement le Brésil. Par elle-même ou par ses affluents, celle-ci embrasse dans son immense bassin une partie du Vénézuéla et de la Colombie, l'Equateur, le Pérou et une grande partie de la Bolivie. Tous ces Etats n'ont pas fait preuve du même libéralisme que le Brésil. Nous avons vu que dès 1851

le Pérou avait obtenu le bénéfice d'une communauté basée sur les principes de 1815. Il fut obligé d'admettre également les Etats-Unis auxquels il avait promis par le traité de Lima du 26 juillet 1851 (1) liberté du commerce et de la navigation avec clause du traitement de la nation la plus favorisée. Depuis lors, le Pérou a conclu des conventions analogues avec plusieurs nations. L'article 2 du traité de commerce et de navigation franco-péruvien du 9 mars 1861 décide que : « les Français au Pérou et les Péruviens en France pourront réciproquement et en toute liberté entrer avec leurs navires et cargaisons comme les nationaux eux-mêmes dans tous les lieux, ports et rivières qui sont actuellement ou qui seront plus tard ouverts au commerce étranger en général (2) ».

L'Equateur a adopté un système beaucoup plus libéral. En 1853, il a proclamé le principe de la liberté absolue de la navigation fluviale. Quant à la Bolivie, elle n'a accordé cette liberté qu'aux Etats-Unis (1858).

161. — Nous avons pu, en étudiant le régime des fleuves précédents, constater la grande diversité des modes d'application des principes de 1815. On peut dire néanmoins que « le Congrès de Vienne a inauguré une ère nouvelle dans l'histoire du droit public européen en proclamant le principe que les Etats de l'Europe ont envers la communauté des Etats des devoirs auxquels leurs intérêts particuliers doivent être subordonnés (3) ». L'affranchissement des grandes voies fluviales, dont l'idée première a été proclamée par la France au Congrès de Rastadt, est un de ces devoirs. Il faut sans hésiter lui reconnaître le même caractère pour les Etats de l'Amérique.

(1) Martens-Samwer, *Rec.*, III, p. 120.

(2) De Clercq, VIII, p. 194.

(3) Sir Travers Twiss, *Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin*. *R. D. I.*, 1885, XVII, p. 201.

Si cet affranchissement conventionnel présente dans la pratique aussi peu d'uniformité, cela tient à ce que le Congrès de Vienne, respectueux du principe de la souveraineté, a exigé, pour le règlement de la navigation des rivières, le consentement de chaque Etat riverain. Or, combien peu d'Etats placent l'intérêt de la communauté au-dessus du leur propre, ou tout au moins au-dessus de ce qu'ils croient être leur intérêt particulier ?

CHAPITRE II

CONGRÈS DE 1856 ET DE 1878. — LE DANUBE.

SECTION I. — **Notions historiques.**

162. — Le Danube, au témoignage d'Hérodote et de Strabon, présentait déjà dans l'antiquité une grande importance comme voie de communication ; c'est ce que confirment l'existence et la prospérité des nombreuses colonies grecques du Pont-Euxin. Ce fleuve finit par être possédé en entier par l'Empire romain, mais depuis l'invasion des Barbares, il n'a jamais cessé d'avoir un caractère international. Deux fois les Habsbourg tentèrent vainement d'unifier son régime sous leur domination.

163. — Dès le 13 mai 1779 apparaît une première ébauche de communauté danubienne. Cela résulte de l'article 5 du traité conclu à cette date entre Marie-Thérèse et l'Electeur Palatin (1) : « Les rivières, savoir le Danube, l'Inn et la Salza, en tant qu'elles touchent les pays cédés, seront communes à la maison d'Autriche et à l'Electeur Palatin. Il ne sera permis à aucune des deux Parties d'en altérer le cours naturel, ni d'y établir de nouveaux péages, ni d'empêcher la libre navigation ». En vertu de conventions analogues passées avec la Bavière, le gouvernement autrichien se trouvait avoir accès, à la fin du XVII^e siècle, sur le parcours bavarois du Danube et de ses affluents. C'était trop peu à ses yeux. Il rêvait de

(1) Martens, *Rec.*, II, 671.

reconstituer à son profit sur le fleuve l'unité romaine. A cet effet, il résolut de se rendre maître du trafic de toute la région avoisinante en créant des comptoirs sur la mer Noire. Vienne, bientôt réunie directement à l'Orient, pensa devenir la première des métropoles européennes.

164. — Une aussi heureuse fortune, secondée par l'ambition légendaire de l'Empire-royaume, ne laissait pas que d'inquiéter la Russie. La perspective de voir une grande partie du transit oriental s'écarter pour remonter le Danube fit concevoir à cet Etat le projet de frayer au commerce indo-européen une route nouvelle tout aussi directe. Tous les efforts des Russes tendirent dès lors à concentrer l'activité mercantile dans la vallée du Dniéper, route naturelle de la mer Noire à la mer Baltique. Déjà les grandes conceptions de l'Empire d'Autriche étaient à peu près anéanties quand, d'une part, l'opposition des Turcs aux fondations autrichiennes, et d'autre part, l'état de guerre leur portèrent le dernier coup.

165. — Ici se pose une question préliminaire intéressante : Comment se fait-il que le Danube, ce trait d'union entre l'Orient et l'Occident, dont l'importance, reconnue dès l'antiquité, ne s'est pas démentie durant tout le moyen âge, soit le dernier des fleuves européens auquel on ait appliqué les principes de 1815 ? D'après M. Engelhardt (1), le Danube fut négligé au Congrès de Vienne parce qu'il relevait dans sa région moyenne et maritime d'un Etat non encore admis dans le concert des nations civilisées. Cette raison a sa valeur, mais ce n'est peut-être pas la principale, s'il faut en croire Carathéodory (2) qui, lui, est d'une opinion tout opposée. Le Gouvernement ottoman, écrit cet auteur, a accordé de tout temps des facilités aux nations qui voulaient exercer le com-

(1) *Hist. du dr. fl. conv.*, p. 89.

(2) *Du dr. intern. conc. les gr. cours d'eau*, p. 125.

merce ou la navigation sur tout le parcours du fleuve qui borde son territoire. Les difficultés qui ont tant retardé le jour de la réglementation du Danube proviennent plutôt de la conduite de la Russie qui, les traités passés jusqu'en 1856 le prouvent, voulait monopoliser à son profit le commerce et la navigation du grand fleuve. Il y a beaucoup de vrai dans cette assertion, mais il faut se garder d'en exagérer la portée, puisqu'elle émane d'un fonctionnaire du gouvernement turc et par suite assez mal placé pour se prononcer sur la question avec une entière impartialité.

Quoi qu'il en soit, les traités relatifs au régime du Danube ne présentent pas, avant 1856, la même importance pratique que ceux qui ont réglementé la navigation d'autres grands cours d'eau. Les bouleversements politiques en ont souvent entravé l'exécution.

166. — D'après le traité turco-russe signé à Bukarest, le 28 mai 1812 (1), la communauté fluviale est stipulée au profit des deux nations contractantes, mais avec cette clause que la Russie pourra aussi faire remonter à ses bâtiments de guerre le cours du Danube jusqu'au Pruth (art. 4). Par le traité d'Andrinople du 14 septembre 1829 (2) (art. 3), la Russie devenait maîtresse de l'embouchure de Soulina, ce qui lui permettait, en dépit des protestations de l'Angleterre, d'attirer à elle tout le trafic commercial du Danube, et cela tout en proclamant sans cesse le principe de la liberté de la navigation.

167. — En présence de la politique du gouvernement russe, l'Autriche, qui depuis longtemps négligeait le cours inférieur du Danube, se ressouvint des visées ambitieuses qu'elle-même avait eues jadis. Un patriote hongrois, le comte Szecheny, ayant exploré les Portes de Fer et constaté que l'ima-

(1) Martens, *R. M.*, II, 393.

(2) Martens, *R. M.*, IV, 222.

gination de ses concitoyens s'en était exagéré les dangers, un enthousiasme débordant éclata en Hongrie. Pesth se berça du même espoir de prospérité que Vienne le siècle précédent. Un service de navigation à vapeur ne tarda pas à fonctionner depuis la capitale autrichienne jusqu'au Bas-Danube. Sous la haute protection du gouvernement, cette compagnie fluviale acquit rapidement une importance unique en Europe. Les liens commerciaux qu'elle établit entre l'Orient et l'Occident contribuèrent d'ailleurs à propager les bienfaits de la civilisation.

L'Autriche avait donc un grand intérêt à s'assurer une issue dans la mer Noire. Or, la Russie était, nous venons de le voir, maîtresse de l'embouchure de Soulina ; elle reconnaissait, il est vrai, en théorie, le principe de la libre navigation, mais ce principe étant ici en opposition avec ses intérêts personnels, elle le violait dans la pratique. Quel était son but ? évidemment d'entraver l'activité commerciale autrichienne qui causait un préjudice très sensible à celle du port d'Odessa. Aussi, l'on ne tarda pas à constater que la branche de Soulina s'ensablait de plus en plus, et sans prétendre, comme l'Autriche et l'Angleterre, que les agents russes aient mis en pratique l'adage : *is fecit cui prodest*, on peut tout au moins supposer qu'ils offraient peu de résistance à l'œuvre d'obstruction lente de la nature.

168. — Le cabinet de Vienne prit alors à tâche de s'assurer une situation plus définie et conclut dans ce but avec la Russie le traité du 25 juillet 1840 (1). Ce traité est très libéral comme on peut en juger par les clauses principales suivantes : La navigation ne pourra sous le rapport du commerce être interdite à personne (art. 1^{er}) ; les chemins de halage et

(1) Martens, *Nouveau recueil général*, I, 209.

les quarantaines seront réglementés (art. 3) ; la Russie commencera au plus tôt le déblaiement de la branche de Soulina (art. 5) et y fera construire un phare (art. 6) ; enfin, « les deux Hautes Parties contractantes reconnaissent comme permanent le maintien du principe de la libre navigation du Danube ».

Ce principe jusqu'à présent n'avait guère été respecté. Allait-il l'être davantage du jour où l'on proclamait son maintien ? c'était peu probable en présence du traité d'Andrinople (art. 3) qui donnait à la Russie tout pouvoir sur la branche de Soulina. L'Autriche comprit vite que le traité de 1840 modifierait peu la situation antérieure ; aussi conçut-elle deux projets destinés à y remédier : le premier, qui consistait à tirer parti de la branche neutralisée de Saint-Georges, fut reconnu matériellement irréalisable ; le second qui, calqué sur un stratagème souvent employé au moyen âge, consistait à se frayer une route terrestre à travers la Dobrouitcha, ne put aboutir non plus ; la guerre de Crimée y coupa court (1).

169. — La Russie, loin de renoncer à ses prétentions, ne songeait plus dès lors qu'à les étendre. Pour dominer peu à peu tout le Danube inférieur, elle fit camper ses armées en Moldo-Valachie et occuper pendant deux ans Soulina par un détachement de confinaires croates. Sa façon d'agir souleva contre elle toute la diplomatie étrangère. L'Angleterre, nation maritime par excellence, ne pouvait voir d'un bon œil la première voie fluviale européenne indéfiniment fermée à son

(1) Engelhardt (*Hist. du dr. fluv. conv.*, p. 90) nous apprend qu'en 1855 une société représentée par des délégués anglais, autrichiens et français sollicita et obtint de la Porte par l'entremise officielle des ambassades la concession d'un canal maritime entre Rassoïa et Kustendjé, canal qui, disait-on alors, devait trancher d'un seul coup les difficultés résultant de la nature des lieux et du mauvais vouloir de la Russie.

pavillon. L'Autriche gardait toujours de la rancune contre le peuple qui avait si cruellement déçu ses visées ambitieuses. La France, tout en pensant à son propre commerce, avait aussi un but moins égoïste : assurer le triomphe des principes de 1814 si imparfaitement appliqués jusqu'alors sur les grands fleuves européens. Quant à la Turquie, lasse d'avoir été si longtemps exclue du concert des nations civilisées, et d'autre part inquiète des progrès de la Russie le long du Bas-Danube, elle ne pouvait qu'applaudir aux propositions libérales des cabinets étrangers.

C'est dans cet état d'esprit que fut conclu à Paris, à la suite de longues et laborieuses négociations, le traité du 31 mars 1856 (1).

SECTION II. — Congrès de Paris et négociations préliminaires.

170. — Il est très intéressant de se reporter à ces négociations, car la question du Danube s'y lie intimement. Du reste, pour la bien comprendre il faut l'étudier dès l'origine et sans la séparer des événements politiques d'où elle est issue.

§ 1^{er}. — *Conférences de Vienne.*

171. — C'est à Vienne que se tint le 5 décembre 1853 la première conférence pour le rétablissement de la paix en Orient(2). Les représentants d'Autriche, de France, de Grande-Bretagne et de Prusse avaient pour but en se réunissant conformément aux instructions de leurs cours « de rechercher les moyens d'aplanir le différend survenu entre la Cour

(1) De Clercq, VII, p. 69.

(2) De Clercq, VI, p. 400.

de Russie et la Sublime Porte ». A cet effet, ils adressèrent au Gouvernement ottoman une note collective pour lui exposer le vœu des Puissances de contribuer par leur intervention amicale au rétablissement de la paix et le mettre en demeure de faire connaître les conditions auxquelles il serait disposé à traiter. Des instructions identiques furent transmises par les quatre Cours à leurs représentants à Constantinople (12 décembre). Les conditions offertes par la Turquie (31 décembre) furent reconnues conformes aux vœux des quatre Gouvernements médiateurs et jugées par eux de nature à être communiquées avec succès au cabinet de St-Petersbourg (13 janvier 1854). En réponse aux propositions de la Porte, la Russie envoya les siennes au cabinet de Vienne. Les plénipotentiaires y constatèrent dans l'ensemble et dans les détails « des différences tellement essentielles » avec les bases de négociation arrêtées le 31 décembre 1853 qu'ils ne les jugèrent pas de nature à être transmises au Gouvernement ottoman (2 février 1854). Le 5 mars suivant, à la demande du plénipotentiaire autrichien, eut lieu une nouvelle réunion pour entendre lecture d'un projet de préliminaires communiqué à Vienne par l'envoyé de Russie. Le cabinet de Vienne « était prié par celui de St-Petersbourg de requérir l'appui des deux Puissances maritimes (France et Angleterre) pour obtenir l'acceptation de ces préliminaires par la Sublime Porte ». Les représentants de France et de Grande-Bretagne constatèrent entre ces préliminaires proposés et les documents antérieurs sanctionnés par les quatre Puissances les différences essentielles suivantes : 1^o La Russie ne voulait évacuer les Principautés danubiennes qu'après la sortie des flottes combinées de la mer Noire, du Bosphore et des Dardanelles ; 2^o les privilèges religieux des Grecs ne devaient être assurés que par une convention exclusivement applica-

ble aux relations de la Porte avec la Russie ; 3^o il n'était pas question de modifications qu'aurait pu apporter au projet la Conférence de Vienne ; 4^o enfin la Russie passait sous silence l'admission de la Turquie à la participation aux garanties du droit public européen. Cette constatation faite, la Conférence se reconnut unanimement dans l'impossibilité de donner suite aux propositions du Gouvernement russe.

172. — Le 9 avril 1854, sur la demande des plénipotentiaires français et anglais, la Conférence se réunit de nouveau pour entendre « lecture des pièces établissant que la France et la Grande-Bretagne se trouvaient désormais en état de guerre contre la Russie, celle-ci n'ayant pas voulu évacuer la Moldo-Valachie dans un délai fixe comme elle y avait été invitée ». Les quatre Puissances constatèrent de nouveau leur union sur le terrain des principes adoptés par elles et affirmèrent considérer l'intégrité du territoire ottoman comme la condition *sine qua non* de toute transaction destinée à rétablir la paix entre les Puissances belligérantes.

Fidèles aux engagements moraux qu'elles avaient contractés en signant les protocoles de Vienne, les quatre Puissances conclurent deux à deux, la France avec l'Angleterre (10 avril 1854), la Prusse avec l'Autriche (20 avril 1854), une convention ayant « comme but constant et invariable l'intégrité de l'Empire ottoman et l'évacuation de la portion de son territoire occupée par l'armée russe » (Protocole du 23 mai).

173. — Les négociations continuèrent sous une forme confidentielle entre les Cours de Vienne, de Paris et de Londres et se traduisirent le 8 août 1854 par un échange de notes entre le comte de Buol, ministre des affaires étrangères d'Autriche, et les représentants de France et d'Angleterre (1). Ces

(1) De Clercq, VI, p. 456.

notes énonçaient les conditions jugées indispensables au rétablissement et au maintien de la paix, savoir : 1^o abolition du protectorat russe sur les Principautés danubiennes ; 2^o soumission du Danube aux principes de 1815 ; 3^o révision de la convention des Détroits de 1841 (1) ; 4^o renonciation de la Russie à tout protectorat officiel sur les sujets de la Sublime Porte à quelque rit qu'ils appartenissent.

174. — Le 28 décembre 1854 (2), les plénipotentiaires autrichiens, français et anglais communiquèrent au prince Gortchakoff un memorandum « dans le but de préciser le sens que leurs gouvernements respectifs attribuaient à chacun des principes contenus dans les quatre articles » précités. Voici comment ils interprétaient l'article relatif à la liberté du Danube : « Pour donner à la liberté de la navigation du Danube tout le développement dont elle est susceptible, il conviendrait que le cours du Bas-Danube, à partir du point où il devient commun aux deux Etats riverains, fût soustrait à la juridiction territoriale existante en vertu de l'article 3 du traité d'Andrinople. En tout cas, la libre navigation du Danube ne saurait être assurée si elle n'est pas placée sous le contrôle d'une autorité syndicale investie des pouvoirs nécessaires pour détruire les obstacles existants aux embouchures de ce fleuve ou qui s'y formeraient plus tard ». Cette interprétation implique la division du Danube en deux sections distinctes au point de vue de la législation. Nous verrons dans la suite l'intérêt qu'avait l'Autriche à faire prévaloir un tel régime.

Après avoir pris connaissance des bases de paix proposées, l'envoyé de Russie s'était déclaré autorisé à y adhérer et à prendre les quatre principes établis comme point de dé-

(1) De Clercq, IV, p. 598.

(2) De Clercq, VI, p. 487.

part des négociations. C'est le développement de ces principes qui forme l'objet de la seconde conférence sur les affaires d'Orient, tenue à Vienne le 15 mars 1855 sous la présidence du comte de Buol (1).

175. — Le baron de Bourqueney, représentant de la France, insista spécialement sur cette idée « que le rétablissement de la paix ne saurait être poursuivi en dehors des quatre principes énumérés par M. le plénipotentiaire d'Autriche et désormais hors de discussion ». C'est, dit-il, au nom des intérêts européens que le Gouvernement français a pris à tâche de faire prévaloir ces principes et de les faire entrer dans le droit public.

Ce fut le 21 mars que l'on commença à discuter la question du Danube. Il s'agissait « d'assurer par des moyens efficaces et sous le contrôle d'une autorité syndicale permanente la liberté de la navigation de ce fleuve ». Le prince Gortchakoff exposa qu'à ses yeux la question en instance présentait deux côtés, l'un politique, l'autre commercial et pratique. Au point de vue politique, il affirma que la Russie n'avait jamais contesté la question de droit ; mais, au point de vue commercial, dit-il, la nature a créé des obstacles dans le cours ou aux embouchures du Danube ; ces obstacles, la Russie, aujourd'hui comme toujours, est résolue de faire tout son possible pour les détruire. La Conférence ne paraissant pas convaincue, les deux plénipotentiaires russes assurèrent de nouveau « que le concours le plus loyal de la Russie était acquis à toutes les mesures ayant pour but d'affranchir la navigation du Danube de tous les obstacles ».

176. — Ce fut le projet du baron Prokesch, plénipotentiaire autrichien, qui servit de base à la discussion. Il était divisé

(1) De Clercq, VI, p. 507 et suiv.

en six articles dont nous allons donner une idée sommaire :

D'après l'article 1^{er}, les Parties contractantes conviennent de stipuler « que les articles 108-116 de l'Acte de Vienne seront appliqués au cours inférieur du Danube, à partir du point où ce fleuve devient commun à la Turquie et à l'Autriche. Cette disposition fera désormais partie du droit public de l'Europe et sera garantie par toutes les Puissances contractantes ». Cet article fut adopté sans opposition.

D'après l'article 2, « l'application des principes de 1815 doit être tout entière dans le sens de faciliter le commerce et la navigation » ; d'où : exclusion sur le Bas-Danube de toute entrave ou redevance non expressément prévue par les Parties contractantes, de tout péage basé uniquement sur le fait de la navigation, de tout droit sur les marchandises à bord des navires, en un mot de tout obstacle quelconque à la libre navigation « sauf les mesures de précaution strictement nécessaires qu'on pourrait vouloir adopter sous le rapport des douanes et sous celui des quarantaines ». L'article 2 portait aussi « que les privilèges et immunités fondés dans les anciens traités et les anciennes capitulations avec les Etats riverains du Bas-Danube seraient maintenus intacts ». Le plénipotentiaire ottoman fit observer à ce sujet que ces anciens traités avaient souvent donné aux autorités russes l'occasion de mettre des entraves au commerce turc sur le Danube. Le représentant anglais proposa alors l'amendement suivant pour bien préciser les privilèges à maintenir : « traités et capitulations..... qui ne sont pas en opposition avec le principe de la liberté de la navigation ». L'article 2 ainsi amendé fut adopté.

L'article 3 prescrit la prompte exécution des travaux nécessaires « tant pour dégager l'embouchure du Danube des sables qui l'obstruent que pour écarter les autres inconvénients

physiques qui nuisent à la navigabilité en amont ». On rendra la sécurité à la circulation jusqu'à Galatz et Brailow des bâtiments de la marine commerciale du tonnage le plus fort. Pour couvrir les frais de tous les travaux exécutés dans le but d'assurer et de faciliter la navigation, on pourra prélever des droits fixes, mais d'après un tarif uniforme pour toutes les nations, sur les navires parcourant le Bas-Danube. Cet article fut adopté sans difficulté.

L'article 4 du projet présente une grande importance. « L'exécution et le contrôle des stipulations contenues dans les articles précédents étant placés sous la garantie européenne, les Puissances contractantes nommeront aussitôt après la signature de la paix des délégués qui, après examen sur les lieux, présenteront aux Représentants desdites Puissances réunis en conférence un relevé exact et circonstancié sur les obstacles qui s'opposent à l'heure actuelle à la libre navigation du Bas-Danube et sur les travaux à exécuter et les moyens à employer pour les faire disparaître ». L'article 4 ajoute que ces délégués « agissant en syndicat européen établiront de même les bases de la législation réglementaire et de police fluviale et maritime qui, après avoir reçu la sanction des Puissances contractantes, formera dorénavant loi pour la navigation du Bas-Danube ». Le prince Gortchakoff objecta que l'expression syndicat présentait une idée peu précise et était inusitée en matière de relations internationales. La commission dont on parle devait avoir un caractère scientifique et technique et non politique. A cela M. de Bourqueney répondit « qu'on ne pouvait cependant dépouiller de tout caractère politique une question élevée à la hauteur d'une garantie européenne ». On ne pouvait, suivant lui, en dépit des bonnes intentions de la Russie, peu efficaces à la vérité, prendre trop de précautions pour assurer la libre na-

vigation du Danube. Les plénipotentiaires russes craignaient que ce terme de syndicat n'impliquât l'exercice d'un droit de souveraineté ; mais leur critique n'ayant porté que sur le terme lui-même, on substitua d'un commun accord dans le texte définitif l'expression Commission européenne à l'expression Syndicat européen.

D'après l'article 4, alinéa final, chacune des Puissances contractantes aura le droit « de faire stationner un ou deux bâtiments de guerre aux embouchures du fleuve ». Les plénipotentiaires de Russie déclarèrent réserver leur opinion à ce sujet jusqu'à la révision du traité du 13 juillet 1841 (fermeture des Détroits). Le baron de Bourqueney et les autres plénipotentiaires jugeaient au contraire très utile « de déposer dès à présent au protocole le principe de la surveillance de bâtiments de guerre aux embouchures du Danube, sauf à mettre ce principe en harmonie avec les traités ». D'ailleurs, firent observer les plénipotentiaires autrichiens, l'Autriche, « en vertu de sa position géographique, peut faire parvenir des bâtiments de guerre jusqu'aux embouchures du Danube, sans passer par les Dardanelles », ce qui ne l'empêche pas de se prononcer en faveur de la surveillance de toutes les Puissances contractantes. Les plénipotentiaires russes ayant maintenu leur réserve, on ajourna la discussion de ce point au moment de l'examen de la 3^e base de la négociation (révision du traité de 1841).

L'article 5 du projet instituait une commission exécutive composée des délégués des Etats riverains. On refondit cet article pour le combiner avec l'article 4 qui désormais vise seul l'institution des deux Commissions. Voici ce que portait l'article 5 primitif : « Le syndicat européen, en tant qu'il est appelé à agir en autorité exécutive, sera composé, en conformité avec les stipulations du Congrès de Vienne, de délégués

des Etats riverains ». Cette commission exécutive devait avoir pour rôle d'exécuter les mesures approuvées par les Puissances pour l'abolition des obstacles à la libre navigation du Bas-Danube, d'appliquer le règlement de navigation et de police fluviale et maritime et de suivre les instructions de la Commission européenne.

Le plénipotentiaire anglais Lord John Russel énonça le désir de son gouvernement d'être aussi représenté dans la Commission exécutive en raison des grands intérêts commerciaux qu'il avait sur le Danube. C'était se montrer trop exigeant, car il suffisait à l'Angleterre de faire partie de la Commission européenne pour concourir à l'exécution des dispositions du Congrès de Vienne. Aussi le plénipotentiaire d'Autriche objecta-t-il qu'une pareille prétention était contraire aux principes et que, pour la partie du Danube qui traverse le territoire autrichien, son gouvernement entendait les appliquer strictement. Le prince Gortchakoff demanda que ces principes fussent appliqués de même à la Russie, et il posa à ce sujet la question suivante : « Les Etats allemands dont le territoire est traversé par le Danube, et nommément la Bavière seront-ils représentés dans la Commission ? » Cette question permit à l'Autriche de manifester nettement sa pensée. Suivant elle, il ne s'agissait de régler que la navigation du Bas-Danube. Quant à celle du Danube supérieur, elle restait régie par les stipulations spéciales antérieures.

Revenant de nouveau sur le désir du Gouvernement anglais d'être représenté dans la Commission riveraine, Lord John Russel fit valoir combien étaient nécessaires une surveillance et une action constantes pour écarter les obstacles physiques si variables que rencontrait la navigation du Danube. Il ajouta subsidiairement que si la Commission exécutive ne pouvait être composée que de délégués des Etats

riverains, « il désirait pour le moins que la Commission européenne, ayant pour mission d'exercer un contrôle sur la liberté de la navigation du Danube à ses embouchures et jusque dans la mer, restât on permanence ». Cette mesure ayant paru aux autres plénipotentiaires d'une nécessité et d'une utilité contestables, on adopta à l'unanimité l'amendement transactionnel suivant : La Commission européenne « ne sera dissoute que d'un commun accord ».

Quant à la Commission riveraine, on décida qu'elle serait composée de délégués des trois grands Etats riverains : Turquie, Russie et Autriche. L'article 5 du texte adopté la déclare permanente. « Elle sera munie des pouvoirs nécessaires pour remplir sa tâche de la manière la plus efficace et la plus complète ».

L'article 6 et dernier du projet imposait à la Russie les trois obligations suivantes destinées à « faciliter et assurer l'action efficace de la Commission riveraine » : 1° non-rétablissement sur le bras de Soulina de l'ancienne ligne quarantenaire ; 2° suppression de tout établissement militaire pouvant gêner les navires passant le fleuve ; 3° neutralisation des îles du Delta, en tant du moins que l'exigerait l'action de la Commission permanente.

La première de ces trois conditions fut acceptée non sans résistance de la part des plénipotentiaires russes ; ceux-ci ne cédèrent qu'en présence de l'attitude résolue de leurs collègues qui n'eurent pas de peine à démontrer que l'existence d'une ligne de quarantaine sur la Soulina rendrait illusoire la facilité d'y naviguer.

Quant à la seconde condition, on jugea utile de la restreindre et de la préciser. Il fut convenu que le Bas-Danube serait à ce point de vue divisé en deux sections : la première allant du confluent du Pruth au croisement des bras de St-Georges

et de Soulina ; la seconde comprenant ces embranchements eux-mêmes dans toute leur longueur. Sur la première section, la Russie devait veiller à ce qu'aucun de ses établissements militaires ne pût gêner les navires passant le fleuve ; sur la deuxième, il devait n'y avoir aucune fortification.

Enfin la troisième condition proposée (neutralisation des îles du Delta) fut repoussée par les plénipotentiaires russes pour le motif que cette combinaison « avait l'air d'une expropriation indirecte ». L'idée d'accorder aux membres de la Commission permanente le privilège de l'exterritorialité fut repoussée également sous prétexte qu'on ne devait pas faire valoir au sujet de la Russie un principe qui n'était appliqué qu'aux Echelles du Levant. Lord John Russel fit alors observer que si l'on écartait ces deux combinaisons « il serait indispensable de définir et d'énumérer exactement les attributions et les droits de la Commission permanente ». Le prince Gortchakoff déclara concourir volontiers à une entente à ce sujet et affirma de nouveau que ses observations « n'avaient jamais eu pour but d'entraver la liberté de la navigation du Danube ».

En terminant l'examen sommaire de la question du Danube, le comte de Westmorland, plénipotentiaire anglais, émit l'opinion que lors de la future délimitation entre la Russie et la Turquie on appliquât la règle que le thalweg forme la frontière, suivant les principes du Congrès de Vienne.

Telle est en résumé la discussion qui eut lieu en 1855 au sein de la Conférence de Vienne relativement au régime du Danube.

177. — Cependant la guerre de Crimée suivait son cours. Elle ne prit fin qu'au commencement de 1856. Le 1^{er} février se tenait à Vienne une conférence préparatoire chargée de

fixer les préliminaires de paix entre la Russie, la Turquie et ses alliés (1).

C'est le Gouvernement de l'empereur François-Joseph qui prit le rôle de médiateur, proposant tout d'abord comme condition de paix la liberté du Danube et de ses embouchures. En agissant ainsi, il se préoccupait principalement d'assurer à son pavillon commercial une situation privilégiée et il nourrissait l'espoir de réaliser en partie ses anciens rêves de prospérité. Sa mission d'ailleurs devait être singulièrement facilitée par l'appui des cabinets étrangers désireux d'assurer avant tout la liberté du Danube, dût-il en résulter un avantage plus évident pour l'Autriche-Hongrie que pour tout autre Etat, en raison de sa situation géographique.

La conduite de l'Autriche, depuis les premières négociations sur les affaires d'Orient, avait eu pour mobile exclusif l'intérêt personnel. Sa conduite en 1856 revêt le même caractère.

En effet, aux yeux de cette Puissance, la question soumise au Congrès de Paris devait être limitée au Bas-Danube ; nous l'avons constaté plus haut (v. n° 176). La navigation en amont n'avait jamais, disait-elle, suscité de conflits entre les Etats riverains. On voit percer sous cette assertion la double préoccupation du Gouvernement viennois : 1° s'assurer le maintien du *statu quo* sur le Haut-Danube, c'est-à-dire le bénéfice du régime conventionnel établi entre l'Autriche, la Bavière et le Wurtemberg (2), régime qui excluait tout contrôle européen ; 2° obtenir pour le Bas-Danube la liberté absolue de la navigation, ce qui devait procurer du même coup à l'Autriche

(1) De Clercq, VII, p. 21.

(2) Le 2 décembre 1851, la Bavière et l'Autriche avaient signé un traité auquel le Wurtemberg avait accédé en 1855. Ce traité, analogue aux précédentes conventions austro-bavaroises, accordait la liberté de la navigation aux riverains aussi bien sur le fleuve que sur ses affluents internationaux.

une situation avantageuse sur la section danubienne dont elle n'était pas riveraine.

178. — Revenons à la Conférence préparatoire de Vienne du 1^{er} février 1856.

Les représentants de France, d'Autriche, d'Angleterre, de Russie et de Turquie rédigèrent un projet de préliminaires en cinq propositions et convinrent que leurs gouvernements respectifs nommeraient chacun des plénipotentiaires chargés de signer les préliminaires de paix formels, de conclure un armistice et un traité définitif. Ces négociateurs devaient se réunir à Paris trois semaines après, au plus tard.

L'une des cinq propositions précitées concernait le Danube : « La liberté du Danube et de ses embouchures sera efficacement assurée par des institutions européennes dans lesquelles les Puissances contractantes seront également représentées, sauf les propositions particulières des riverains qui seront réglées sur les principes établis par l'Acte du Congrès de Vienne en matière de navigation fluviale. Chacune des Puissances contractantes aura le droit de faire stationner un ou deux bâtiments de guerre légers aux embouchures du fleuve, destinés à assurer l'exécution des règlements relatifs à la liberté du Danube ».

Nous retrouvons ici la dualité du régime projeté pour le grand fleuve : l'Europe veillera à ce que la libre navigation y soit respectée ; les Etats riverains s'occuperont des applications particulières de ce principe, conformément aux prescriptions du Congrès de 1815.

Une autre des cinq propositions proclamait la neutralisation de la mer Noire au profit de la marine marchande de toutes les nations.

§ 2. — *Conférence et Congrès de Paris.*

179. — Ce fut le 25 février seulement que s'ouvrit la première conférence de Paris (1). Y prirent part les plénipotentiaires des Puissances représentées à la Conférence préparatoire de Vienne et en outre ceux de la Sardaigne qui donnèrent leur pleine adhésion au protocole du 1^{er} février. Sur l'avis du comte Walewski, président, représentant de la France, ce protocole fut accepté comme préliminaires formels de paix. On décida qu'un armistice serait conclu et durerait jusqu'au 31 mars et on fixa au surlendemain 27 février la première conférence destinée à préparer la négociation du traité définitif.

180. — Cette conférence se tint le 28 février. Sur l'avis du comte de Buol, on décida de passer rapidement en revue les bases générales avant de développer séparément chaque point ; quant à l'ordre à suivre dans l'examen définitif, il devait être fixé par l'importance des matières. On ajourna la question de savoir si l'on procèderait à la rédaction d'un ou de plusieurs actes, mais tous les Plénipotentiaires reconnurent qu'il y avait lieu de clore la négociation par un traité général auquel les autres actes seraient annexés.

On passa ensuite à la lecture des propositions du 1^{er} février. Celle relative au Danube donna lieu à une objection du comte Orloff, représentant de la Russie. La présence aux bouches du Danube de bâtiments de guerre portant le pavillon de Puissances non riveraines de la mer Noire lui paraissait contraire au principe de la neutralisation. A cela le comte Walewski répondit fort bien qu'il s'agissait non pas d'une infraction au principe mais d'une exception convenue entre les

(1) De Clercq, VII, p. 22.

Parties contractantes. Le comte de Buol ajouta que les navires précités pourraient circuler librement dans la mer Noire à raison de la nature et des exigences de leur service, sans sortir toutefois des limites de leur mission.

181. — Dans la séance du 1^{er} mars, il fut décidé que la prochaine réunion s'occuperait du développement des bases et de la rédaction des articles du traité. Ce fut par le point relatif à la neutralisation de la mer Noire que l'on commença (4 mars). Enfin, le 6 mars, on aborda la question du Danube. Le premier plénipotentiaire de France rappela à ce sujet « que la Conférence de Vienne avait étudié avec soin toutes les questions qui se rattachent à la navigation du Danube, et qu'il y avait lieu par conséquent de tenir compte des travaux qu'elle avait préparés ».

Toutefois, le comte Walewski proposa une rédaction nouvelle un peu différente quant à la forme et quant au fond de celle adoptée par la deuxième Conférence de Vienne (v. n^o 176).

C'est ainsi qu'il émit l'idée d'appliquer les principes du Congrès de Vienne « au Danube et à ses embouchures ». Nous ne retrouvons plus ici la restriction adoptée sous l'influence de l'Autriche le 23 mars 1855 et d'après laquelle il ne s'agissait que « du cours inférieur du Danube ». Une disposition complémentaire est à signaler au sujet des travaux à exécuter dans le but « de dégager l'embouchure du Danube et d'améliorer sa navigabilité en amont, notamment entre les ports de Galatz et de Braila ». Ces travaux, le comte Walewski propose que ce soit la Sublime Porte qui prenne l'engagement de les faire exécuter, d'accord avec l'administration locale dans les Principautés. A propos des règlements établis par la Commission européenne pour servir de norme à la Commission riveraine, le nouveau texte exprime le vœu qu'en cas de désaccord relativement à leur interprétation il

en soit référé aux Puissances contractantes. Quant à l'article 6 du projet Prokesch (article relatif aux obligations de la Russie), il n'en est plus question par suite des nouveaux remaniements territoriaux. Enfin reparait la proposition de faire stationner un ou deux bâtiments légers aux embouchures du Danube.

182. — La nouvelle rédaction une fois proposée, le comte Walewski fait remarquer que le Congrès aura à s'occuper ultérieurement de la composition des deux Commissions, mais il déclare dès à présent « que la Commission exécutive devant comprendre les délégués de toutes les Puissances riveraines du Danube, il y aura lieu d'inviter la Bavière à s'y faire représenter ». Le comte de Buol proteste contre cette interprétation. Suivant lui, le Danube inférieur seul est en cause. Quant à la navigation du Haut-Danube, la Commission riveraine n'aura pas à s'en occuper puisqu'elle n'a soulevé aucun conflit entre les intéressés. Nous retrouvons ici la double préoccupation de l'Autriche : ne rien changer au *statu quo* avantageux pour elle qui existait sur le Haut-Danube ; s'assurer sur le Bas-Danube une situation privilégiée. A cette prétention le plénipotentiaire français répond fort justement que la question posée au Congrès « est une question générale intéressant la navigation du fleuve et que du moment où la Commission exécutive doit être composée des riverains on ne saurait en exclure l'un d'entre eux, la Bavière ».

183. — L'Autriche revint encore une fois à la charge dans la séance du 12 mars 1856 (1). Voici le raisonnement du comte de Buol : Les principes de 1815 posent « comme règle principale que les Puissances riveraines seront exclusivement appelées à se concerter sur les règlements de police fluviale

(1) De Clercq, VII, p. 36.

et à en surveiller l'exécution » ; on prétend appliquer ici ces principes et on les viole. En effet, la Commission européenne doit comprendre, outre les délégués des Riverains, des délégués des Non-riverains, et la Commission permanente qui lui sera substituée aura pour mission d'exécuter les résolutions prises par elle. Et le comte de Buol tirait de là cette conclusion singulière et inattendue : Dès lors, et pour rester dans l'esprit comme dans les termes de l'Acte du Congrès de Vienne, l'une et l'autre Commission devront borner leurs travaux au Bas-Danube et à ses embouchures. La véritable conclusion eût été plutôt la suivante : Pour rester dans les termes et dans l'esprit de l'Acte de Vienne, il suffirait d'une seule commission, mais dont l'action s'étendrait à tout le Danube navigable et qui serait composée exclusivement des délégués de tous les Etats riverains, par suite même de la Bavière. Au lieu de cette conclusion logique commandée par le point de départ de leur raisonnement, les plénipotentiaires autrichiens essayaient de provoquer dans l'esprit de leurs collègues une confusion entre les principes de 1815 et les dispositions du projet adopté le 23 mars 1855. Sans doute ce projet, dont la préparation était due à l'Autriche, n'accordait de compétence aux deux Commissions que pour les travaux à exécuter sur le Bas-Danube. Mais, comme le rappela judicieusement le comte Walewski, « les bases de la négociation acceptées par toutes les Puissances contractantes portent que la liberté du Danube et de ses embouchures sera efficacement assurée ; il a été entendu, par conséquent, qu'il sera pourvu à la libre navigation de ce fleuve ». Et le plénipotentiaire britannique fit remarquer combien la situation ambitionnée par l'Autriche serait privilégiée, ce que le Congrès ne pouvait consacrer. Là-dessus, les représentants austro-hongrois protestèrent du libéralisme de leur gouvernement

Néanmoins, dirent-ils, l'Autriche se trouve en présence d'engagements antérieurs, de droits acquis dont elle est obligée de tenir compte ; « bien que ses intentions répondent au vœu déposé dans les préliminaires de paix, elle ne peut reconnaître aux Commissions qu'il s'agit d'instituer une autorité qui ne saurait leur appartenir sur le Haut-Danube ».

Effectivement, déclara le plénipotentiaire de France, il y a lieu de distinguer entre deux résolutions admises en principe, mais ayant chacune un objet distinct : 1^o le Congrès doit pourvoir à la libre navigation du Danube dans tout son parcours sur les bases établies par le Congrès de Vienne ; 2^o il doit aviser aux moyens de faire disparaître les obstacles qui entravent le mouvement commercial dans la partie inférieure du fleuve et à ses embouchures. Si on est d'accord pour admettre que ce second point constitue exclusivement le domaine de la future Commission européenne, il n'est pas moins essentiel de s'entendre sur le premier point « afin de compléter l'œuvre que les Puissances contractantes ont eue en vue, en stipulant que la navigation du Danube et de ses embouchures sera efficacement assurée », conformément aux principes de 1815.

184. — La discussion précédente se traduisit pratiquement par une différence de rédaction. Du texte adopté définitivement il résulte que la Commission européenne n'aura à s'occuper que des travaux à exécuter sur le Bas-Danube. Quant à la Commission riveraine, ses attributions tendront à favoriser l'extension à tout le cours du fleuve des principes du Congrès de Vienne : « 1^o elle élaborera les règlements de navigation et de police fluviale ; 2^o elle fera disparaître les entraves qui s'opposent encore à l'application des maximes précitées ; 3^o elle ordonnera et fera exécuter les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve ; 4^o elle veillera après

la dissolution de la Commission européenne au maintien de la navigabilité des embouchures du Danube et des parties de la mer y avoisinantes » (1).

185. — Voici quelle était la composition de ces deux Commissions d'après le traité définitif du 30 mars 1856 :

La Commission européenne devait comprendre un délégué de chaque Partie contractante, c'est-à-dire de la France, de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la Prusse, de la Russie, de la Sardaigne et de la Turquie (art. 16). Quant à la Commission riveraine, elle devait se composer des délégués de l'Autriche, de la Bavière, de la Porte et du Wurtemberg (à raison d'un délégué par Etat), auxquels devaient se réunir les commissaires des trois Principautés danubiennes (Moldavie, Valachie et Servie), dont la nomination aurait été approuvée par la Porte (art. 17). Nous ne voyons plus figurer ici la Russie, car cet Etat, ayant dû consentir une cession de territoire en Bessarabie (2) (art. 20), n'était plus, par suite de la rectification de frontière, riverain du Danube. Les obligations qui lui avaient été imposées en cette qualité par le projet primitif perdaient toute raison d'être ; c'est ce qui explique qu'on ne les retrouve pas dans le traité du 30 mars. Le territoire cédé fut annexé à la Moldavie (art. 21). Quant aux îles du Delta, le traité de 1856 en stipulait implicitement l'annexion à la même principauté (art. 21).

D'après l'article 18, la Commission européenne devait avoir terminé sa tâche au bout de deux ans. A ce moment, les Puissances signataires devaient se réunir pour prononcer sa dissolution et dès lors la Commission riveraine devait lui succéder dans ses pouvoirs.

(1) De Clercq, VII, pp. 59 et suiv. Traité du 30 mars 1856, art. 17.

(2) De Clercq, VII, pp. 207 et 288 (protoc. du 6 janvier et traité du 19 juin 1857).

Enfin l'article 19 décidait que pour assurer l'exécution des règlements arrêtés d'un commun accord « chaque Puissance contractante aurait le droit de faire stationner en tout temps deux bâtimens légers aux embouchures du Danube ». Cette faculté était rendue possible par la nouvelle convention des Détroits (1) qui permettait au Sultan de délivrer aux bâtimens précités des firmans de passage (art. 3).

186. — Ce qu'il y a d'important à retenir dans le traité du 30 mars 1856, ou plutôt dans les longues négociations d'où il est issu, c'est la persévérance que mit le Gouvernement français à faire triompher, malgré la résistance de l'Autriche, les principes du Congrès de 1815 sur le Haut comme sur le Bas-Danube. Cette préoccupation, disons-le en passant, contribua dans une large mesure à faire participer la Turquie aux avantages du droit public européen.

187. — Les articles 15 et 16 du traité de Paris consacrent deux dispositions importantes adoptées déjà par la première Conférence de Vienne de 1855 :

Sauf les règlements de police et de quarantaine à établir pour la sûreté des Elats séparés ou traversés par le Danube, il ne sera apporté aucun obstacle quel qu'il soit à la libre navigation de ce fleuve (art. 15). Sous le rapport des droits fixes à prélever aux embouchures pour couvrir les frais des travaux à exécuter comme sous tous les autres rapports, les pavillons de toutes les nations seront traités sur le pied d'une parfaite égalité (art. 16).

L'article 5 du traité de Paris de 1814 recevait enfin son interprétation exacte (2).

(1) De Clercq, VII, p. 69.

(2) Nous avons vu que l'article 20 du traité de Paris stipulait une rectification de la frontière russe en Bessarabie. La commission de délimitation ayant éprouvé des difficultés dans l'accomplissement de sa tâche par suite de

SECTION III. — Les deux Commissions du Danube.

188. — Nous allons étudier maintenant ce qu'il advint des deux Commissions instituées par le traité de 1856.

§ 1. — *Commission riveraine.*

189. — La Commission riveraine, constituée en vertu de l'article 17 du traité de Paris, se réunit à Vienne en 1857. Dès le début, des résistances surgirent dans son sein sur la manière d'appliquer l'article 109 de l'Acte de 1815, ce fameux article qui avait déjà rencontré tant d'opposition dans les Conférences de l'Elbe, du Weser et du Rhin. Cette fois, l'Autriche, sans demander formellement l'exclusion des étrangers sur le Danube, proposait d'adopter le système suivant : 1^o L'exercice de la navigation de la pleine mer à chacun des ports du Danube et de chacun de ces ports à la pleine mer est libre pour les bâtiments de toutes les nations ; 2^o L'exercice de la navigation fluviale proprement dite entre les ports du Danube sans entrer en pleine mer est réservé aux bâtiments des pays riverains de ce fleuve. Ces deux propositions

la disposition des lieux, les représentants des Puissances signataires du traité de 1856 se réunirent le 6 janvier 1857 (V. De Clercq, VII, p. 207) pour tracer définitivement la nouvelle frontière après examen des rapports des commissaires. Les îles du Delta et l'île des Serpents qui leur est assimilée, au lieu d'être annexées à la Moldavie, comme le sous-entendait l'article 21 du traité de Paris, furent replacées sous la souveraineté immédiate de la Porte dont elles avaient relevé anciennement. Dans l'intérêt général du commerce maritime, la Turquie s'engagea à entretenir sur l'île des Serpents un phare « destiné à assurer la navigation des bâtiments se rendant dans le Danube et au port d'Odessa ». La Commission riveraine devait veiller « à la régularité du service de ce phare ». Toutes ces dispositions contenues dans le protocole du 6 janvier 1857 ont été consacrées par le traité signé à Paris le 19 juin 1857 (V. De Clercq, VII, p. 288) après que la commission de délimitation eut achevé sa tâche.

entrèrent dans l'Acte de navigation du Danube du 7 novembre 1857 (1) (art. 5 et 8). Le cabotage fluvial y était donc nettement réservé aux sujets riverains.

190. — Une restriction aussi importante faussait dans leur principale application les principes de 1815 et du 30 mars 1856. Néanmoins, l'Acte de 1857 contenait un certain nombre de dispositions assez libérales dont voici le résumé :

La navigation du Danube sera entièrement libre (sauf la restriction précédente) (art. 1). Tous les privilèges exclusifs de navigation et toutes les faveurs spéciales de même nature accordés à des sociétés ou à des particuliers sont abolis (art. 2). De même sont abolis : tous les droits forcés d'étape, de dépôt, de rompre-charge, de premier achat et autres de même nature (art. 3) ; tout péage basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve et tout droit sur les marchandises qui se trouvent à bord des navires (art. 19). Dans chaque territoire, le gouvernement désigne les ports et les lieux où il est permis aux bâtiments de charger ou de décharger (art. 23). Des entrepôts libres seront créés (art. 26). Les articles 28-31 réglementent le système quarantenaire du Danube de façon « à atteindre le but de police sanitaire sans entraver inutilement la navigation ». Chaque gouvernement établira un service de pilotage bien organisé aux endroits convenables (art. 33).

191. — A peine cet Acte du 7 novembre 1857 fut-il signé que toutes les Puissances non-riveraines du Danube s'opposèrent à son exécution. Une longue discussion s'engagea à ce sujet dans la Conférence tenue à Paris le 16 août 1858 pour régler l'organisation des Principautés danubiennes (2).

(1) Carathéodory, *Du dr. intern. conc. les grands cours d'eau*, p. 176.

(2) De Clercq, VII, 475 et suiv.

Le travail élaboré à Vienne fut critiqué sur un certain nombre de points que nous allons examiner.

192. — Lord Cowley, plénipotentiaire de la Grande-Bretagne, fait remarquer que, d'après le Règlement de navigation des fleuves de 1815, celle-ci ne pourra sous le rapport du commerce être interdite à personne. Puis il proteste : 1^o contre l'omission de ces derniers mots dans l'Acte du Danube ; 2^o contre l'omission dans ce même acte de la formule suivante : les règlements seront arrêtés « d'une manière uniforme pour tous et aussi favorable que possible au commerce de toutes les nations » ; 3^o contre l'omission de toute mention des affluents du Danube ; 4^o et surtout contre la disposition de l'article 8 qui réserve le cabotage fluvial aux seuls riverains.

Cet article 8 est contraire : 1^o aux préliminaires de paix (1) : la liberté du Danube et de ses embouchures sera efficacement assurée, etc. ; 2^o à l'article 15 du traité de 1856 : sauf les règlements de police et de quarantaine, il ne sera apporté aucun obstacle à la liberté du fleuve ; 3^o à l'article 16 du même traité : sous tous les rapports les pavillons de toutes les nations seront traités sur le pied d'une parfaite égalité ; 4^o à l'article 5 du traité de Paris de 1814 (base du traité de Vienne de 1815), d'après lequel la navigation des fleuves doit être réglée « de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations » ; 5^o aux principes et aux Actes de 1815 ; 6^o à l'Acte de navigation du Pô de 1849 (2) passé en conformité des prévisions expresses du Congrès de Vienne.

Lord Cowley proteste en outre contre les privilèges exclusifs accordés par l'article 9, en matière de cabotage « à cha-

(1) De Clercq, VII, p. 21.

(2) Martens, *Rec. Man.*, VI, 293.

que entrepreneur de navigation appartenant à l'un des pays riverains », contre les articles 11-18 qui sauvegardent le monopole créé par l'article 8, contre l'article 35, alinéas 2 et 3, en tant qu'il se rattache à l'article 8, contre le caractère vague des articles concernant la quarantaine et notamment de l'article 31 qui vise le « soupçon de maladie pestilentielle dans la Turquie d'Europe », au lieu d'exiger le fait de l'existence d'une telle maladie mentionné sur la patente de santé.

Lord Cowley émet le vœu que les droits de pilotage soient assujettis à l'approbation et à la révision de la Commission permanente. Au sujet de l'article 34 d'après lequel les Puissances riveraines se réservent le droit de modifier les règlements existants ou d'en établir d'autres, il « exprime la conviction que de tels changements ne pourront s'effectuer sans le consentement des Puissances signataires du traité de Paris ». Enfin, il croit nécessaire d'ajouter à l'article 45 qui stipule que « pour tout ce qui ne se trouve pas réglé par le présent acte de navigation, les traités, conventions et arrangements existant déjà entre les Etats riverains restent en vigueur » les mots suivants : pourvu qu'il ne s'y trouve rien d'incompatible avec les principes de libre navigation établis par le traité de Vienne.

Ces diverses critiques formulées, Lord Cowley demande l'insertion au protocole de nombreuses propositions rectificatives. Les plénipotentiaires de France, de Prusse, de Russie et de Sardaigne adhèrent à toutes les observations de leur collègue d'Angleterre. Le comte Walewski demande instamment l'extension du principe de la libre navigation à tous les affluents du Danube. Son gouvernement, dit-il, est d'autant mieux fondé à faire cette demande que, sur la réclamation de l'Autriche, il a consenti à l'annulation d'une concession faite à une compagnie française par le Gouvernement mol-

dave pour l'exploitation du Sereth. Le plénipotentiaire de Russie propose l'admission sur le Danube des pilotes de toutes les nations aux conditions imposées aux pilotes riverains.

193. — Aux critiques véhémentes adressées à l'Autriche qu'allait répondre le baron de Hübner?

« Son gouvernement, dit-il, a la conviction que le travail de la Commission riveraine est en tous points conforme aux traités de Vienne et de Paris ». Et il essaie de le prouver. Les principes et les stipulations de ces deux Actes sont, dit-il, seuls obligatoires pour les Etats riverains signataires du traité de Paris. Or, examinons ces principes, ces stipulations : On prétend déduire des mots « la navigation... ne pourra être interdite à personne » qui figurent dans l'article 109 de l'Acte de Vienne, une liberté absolue de navigation pour les pavillons de toutes les nations. C'est inexact. En effet, consultons les protocoles de la commission instituée pour les questions de navigation fluviale en 1815 ; cette commission doit donner l'interprétation la plus juste du traité de Vienne, puisqu'elle est composée de membres du Congrès. Que proposait le plénipotentiaire français le 2 février 1815 ? un article ainsi conçu : « La navigation du Rhin sera entièrement libre et ne pourra être interdite à personne, etc. » S'ensuivait-il que cette liberté, dans l'esprit de la Commission, devait être étendue à toutes les nations ? évidemment non, car le 8 février, Lord Clancarty, se référant au traité de Paris de 1814, proposait sur la base de ce traité et « afin d'étendre la liberté de la navigation du Rhin à toutes les nations » de substituer à la rédaction du plénipotentiaire de France la rédaction suivante : « Le Rhin sera entièrement libre au commerce et à la navigation de toutes les nations ». Si donc le représentant d'un pays professant à ce moment des prin-

cipes aussi libéraux que le Gouvernement français jugeait utile de faire une pareille proposition, c'est qu'évidemment celle du duc de Dalberg n'avait pas la même portée. Bien plus, Lord Clancarty ayant renouvelé sa proposition le 8 mars 1815, les autres membres de la Commission ne voulurent pas l'agréer en alléguant « que les dispositions du traité de Paris ne visaient qu'à débarrasser la navigation des entraves qu'un conflit entre les Etats riverains pourrait faire naître et non à donner à tout sujet d'Etat non riverain un droit de navigation égal à celui des sujets des Etats riverains, et pour lequel il n'y aurait aucune réciprocité » (v. n° 82). Voilà quelle était la pensée des auteurs de l'Acte de Vienne ; le Règlement actuel de la navigation du Rhin ne s'en écarte pas ; or, l'Acte du Danube est conçu dans un esprit beaucoup plus libéral encore ; donc, à *fortiori* cet acte est conforme aux principes de 1815.

194. — A cette argumentation spécieuse du baron de Hübner le comte Walewski répond fort bien qu'il s'agit d'invoquer « les principes de l'Acte du Congrès de Vienne, et non les conséquences qui, par voie d'interprétation, ont pu en être déduites par les auteurs du Règlement de la navigation du Rhin ». Or, ces principes résultent clairement « de la disposition primitive et fondamentale du traité de 1814 ». Le plénipotentiaire de France aurait pu rappeler ici la conduite peu libérale de M. de Humboldt lors des négociations de 1815 ; c'est grâce à lui en effet que les principes si nets du traité de 1814 ont pu donner lieu à des systèmes aussi divergents que ceux qui régissent le Rhin, le Pô et le Danube. Pourquoi M. de Humboldt avait-il tenu à écarter la rédaction proposée par Lord Clancarty ? parce qu'il l'avait trouvée trop précise ; elle était en effet destinée à présenter dans son véritable esprit le projet du duc de Dalberg et non pas à le modifier

comme le prétendait maintenant le baron de Hübner pour les besoins de sa cause. Lord Clancarty, se défiant avec juste raison des procédés du ministre prussien, s'était dit qu'en l'espèce trop de précision ne pouvait pas nuire. Mais son habileté avait dû céder le pas à celle du baron de Humboldt qui, nous l'avons vu, avait fini par faire prévaloir sa propre rédaction « sous prétexte qu'elle ne semblait pas s'éloigner des dispositions du traité de Paris ».

Lord Cowley fit remarquer de son côté que le baron de Hübner s'était bien gardé d'invoquer en sa faveur le Règlement de navigation du Pô, et il ajouta que si celui du Rhin n'avait pas encore été l'objet de réclamations, il ne s'ensuivait pas qu'il fût conforme aux principes de 1815.

193. — Le baron de Hübner avait essayé de prouver également la conformité de l'Acte du Danube aux dispositions du traité de Paris de 1856. L'article 15 de ce traité, dit-il, se réfère à l'Acte de Vienne pour tout ce qui concerne le Danube. Cet acte est donc la règle ; il n'y est apporté d'exceptions que par des dispositions expresses ; nous verrons en quoi elles consistent.

Tout d'abord, le traité de Paris ne déroge pas à l'Acte de Vienne en tant qu'il maintient la distinction entre les Etats riverains et non-riverains. On en trouve la preuve dans les préliminaires de paix (1) (arg. des mots : sauf les propositions particulières des riverains) et dans le protocole VIII du 12 mars 1856 (2). Le traité du 30 mars n'a dérogé à l'Acte de Vienne qu'en créant un état de choses nouveau pour les bouches du Danube. On a tort de critiquer l'article 8 de l'Acte de 1857 qui réserve le cabotage aux Etats riverains, car il n'est pas contraire à l'Acte de Vienne, témoins les règlements

(1) De Clercq, VII, p. 21.

(2) De Clercq, VII, p. 36.

du Rhin et de l'Elbe ; est-il davantage contraire au traité de 1856 ? on le prétend en argumentant de l'article 16 de ce traité qui porte : sous le rapport des droits à prélever aux embouchures « comme sous tous les autres, les pavillons de toutes les nations seront traités sur le pied d'une parfaite égalité » ; mais cet article ne peut, on l'oublie, s'appliquer qu'à la navigation aux bouches du Danube. Et d'ailleurs, de ce que les riverains se réservent le droit de cabotage « il ne s'ensuit pas qu'ils entendent interdire le commerce du fleuve à tous les pavillons non-riverains ».

196. — Le comte Walewski se borna à opposer à ce raisonnement les termes formels de l'article 16 *in fine* du traité de 1856. On peut d'ailleurs poser ici le dilemme suivant : Ou le traité de 1856 est conforme à l'Acte de Vienne ou il y déroge.

Dans le premier cas, les vrais principes de 1815, et nous savons quels ils sont, doivent recevoir leur application ; dans le second cas, il s'agit de préciser les limites des dérogations ; or de l'aveu même de l'Autriche, elles sont restreintes au Bas-Danube, et comme le cabotage est formellement accordé sur cette section fluviale aux pavillons de toutes les nations, il s'ensuit que le même droit leur appartient sur tout le cours du Danube, en amont, en vertu des principes de 1815, en aval, en vertu du traité de 1856 (art. 16). Du reste, ce dernier traité dans sa rédaction définitive ne permet pas de douter qu'il consacre le système de 1815 (art. 15) pour le Haut comme pour le Bas-Danube. Plusieurs de ses dispositions contiennent en effet l'expression Danube substituée à celle de Bas-Danube que l'Autriche aurait voulu faire prévaloir. La seule innovation du traité de Paris, c'est l'institution d'une Commission européenne destinée à exécuter les travaux nécessaires à la navigabilité des embouchures du Danube.

En somme, nous retrouvons toujours la double préoccupation de l'Autriche : s'assurer comme Etat riverain une situation privilégiée sans renoncer aux avantages particuliers résultant pour elle de sa qualité de signataire du traité de 1856. La Turquie trouvait alors son intérêt à se ranger de l'avis du Gouvernement austro-hongrois.

197. — Le baron de Hübner protesta contre les modifications proposées par Lord Cowley au sujet des quarantaines et au sujet des changements ultérieurs du règlement fluvial. Subordonner ces changements au consentement des Puissances signataires du traité de Paris, ce serait, dit-il, violer les droits de souveraineté des Etats riverains.

Ce raisonnement du représentant de l'Autriche était absolument faux. D'abord, on n'aurait pu violer les droits de souveraineté des Etats riverains qu'en s'ingérant dans les affaires de ces Etats contrairement à leur volonté ; or, c'est de plein gré qu'en adoptant la proposition de Lord Cowley ils eussent autorisé cette ingérence ; le plénipotentiaire anglais ne prétendait pas la leur imposer. Mais il faut aller plus loin et reconnaître à l'Europe un droit de contrôle général sur les actes conclus entre Etats riverains en matière de navigation fluviale. Les Puissances qui ont proclamé d'un commun accord les principes de 1815 ont le droit de voir si ces principes ne sont pas violés. L'Autriche elle-même partageait cette manière de voir lors des Conférences de Vienne de 1855, car elle s'était attachée à faire accepter « la sanction des Puissances contractantes » pour les règlements de police et de navigation fluviale (1). Pourquoi aujourd'hui faisait-elle volte-face ? toujours pour le même motif : son désir insatiable de prépondérance. En 1855, elle avait pour rivale la Russie ;

(1) *Mémoire de M. de Prokesch* du 23 mars 1855.

mais, à présent, cet Etat n'étant plus riverain par suite de la cession qu'il avait dû consentir en Bessarabie, l'intérêt de l'Autriche était tout différent.

198. — Quoi qu'il en soit, chacun des représentants persista dans son opinion. Les plénipotentiaires d'Autriche et de Turquie promirent de transmettre à leurs gouvernements respectifs les vœux des autres Puissances. Le comte Walewski ayant demandé au baron de Hübner à quelle époque il serait en mesure de faire connaître à la Conférence la réponse de son gouvernement, il lui fut répondu que l'entente à établir au sujet du travail de la Commission réclamerait quelques mois. Le plénipotentiaire autrichien ajouta « qu'un égal espace de temps suffirait sans doute à la Commission européenne pour terminer sa tâche, en sorte que la Conférence se trouverait en mesure de prendre acte en même temps des travaux des deux Commissions, de prononcer aux termes de l'article 18 la dissolution de la Commission européenne et d'en transférer les pouvoirs à la Commission riveraine permanente ».

199. — Tel ne fut pas l'avis des plénipotentiaires de France, de Grande-Bretagne, de Prusse, de Russie et de Sardaigne. La Commission européenne, dirent-ils, ne peut avoir terminé ses travaux dans un délai aussi court. Quant à la Commission riveraine, elle doit, en l'espace de deux ans, avoir terminé l'élaboration des règlements et rendu applicables au Danube les principes du Congrès de Vienne (art. 18 du traité de Paris) ; donc on ne saurait faire dépendre la clôture de cette tâche de celle des travaux de la Commission européenne. En conséquence, il faut espérer « que les plénipotentiaires d'Autriche et de Turquie seront en mesure, avant l'expiration de ce délai, de faire connaître la suite qui aura été donnée par la Commission riveraine aux observations consignées dans le protocole de ce jour ».

Le baron de Hübner répondit que le traité de Paris avait fixé le même délai pour les deux Commissions, ce qui est vrai ; mais il nia, malgré les termes formels de l'article 16, que la Commission européenne fût chargée de l'entière exécution des travaux des embouchures.

Toute cette discussion nous montre combien l'Autriche désirait se débarrasser de la Commission européenne afin de dominer ensuite la Commission riveraine.

200. — Les plénipotentiaires des Etats non-riverains tinrent bon. L'Acte de navigation, dirent-ils, ne pourra être rendu exécutoire avant qu'une entente se soit établie sur son contenu entre toutes les Puissances signataires du traité de Paris. Quant au baron de Hübner, il déclara que l'Acte de 1857 serait maintenu, car, dit-il, « cet acte a été rendu exécutoire en vertu d'un droit de souveraineté que son gouvernement considère comme incontestable ». Et cependant, c'est d'une question d'exécution des traités qu'il s'agissait ici et non d'une question de souveraineté. Le plénipotentiaire ottoman le comprit si bien que, tout en déclarant partager l'avis de son collègue d'Autriche, il déclara « que la Sublime Porte consentait à attendre la solution de la question soulevée et à maintenir sur sa section fluviale l'état actuel des choses résultant de ses traités avec les Puissances non-riveraines (1) ».

201. — Qu'allait devenir dès lors la convention du 7 novembre 1857? La Commission riveraine y introduisit quelques modifications. En 1858, elle admit les pavillons étrangers au cabotage, à la condition que ce fût d'une façon accidentelle. De plus, elle permit à chaque Etat riverain d'accorder sur sa propre section fluviale le cabotage aux non-riverains. Mais

(1) Carathéodory, *Du dr. intern. conc. les grands cours d'eau*, p. 129.

ce n'étaient là que des demi-mesures. Aussi la convention de 1857 ne fut-elle jamais ni sanctionnée, ni appliquée par les Puissances. L'Autriche elle-même dut en faire son deuil. « Dès lors en droit comme en fait, et sauf sur la région inférieure qui dépend de la Commission européenne, la navigation du Danube n'est régie par aucune des lois internationales que le Congrès de 1856 avait entendu et résolu de lui appliquer (1) ».

§ 2. — *Commission européenne.*

202. — D'après l'article 18 du traité du 30 mars 1856, cette Commission devait avoir terminé sa tâche dans un délai de deux ans. Ce laps de temps fut bientôt reconnu insuffisant ; aussi, dès son expiration, s'empressa-t-on de prolonger pour une nouvelle période de sept ans les pouvoirs des commissaires. D'après le même article 18, c'étaient les Puissances signataires du traité de Paris qui, réunies en conférence, devaient prononcer la dissolution de la Commission européenne, une fois ses travaux terminés.

203. — Cependant, l'entente n'ayant pu se faire, comme nous l'avons vu, entre les Puissances et la Commission riveraine, le régime du Danube n'était pas en réalité réglementé. L'administration et la police du Bas-Danube n'étant confiées à aucune autorité légale, l'anarchie régnait dans ces parages. La Russie ne se pressait pas d'évacuer le Delta. L'Autriche occupait le port de Soulina. Quant à la Turquie, elle attendait toujours qu'une entente intervint. Un pareil chaos n'était pas de nature à activer les travaux de la Commission européenne. Il fallait en sortir à tout prix. Voilà pourquoi les Puissances

(1) Engelhardt, La question du Danube, *Rev. crit. de légis.*, nouv. série, X, 1881, p. 64.

signataires du traité de Paris jugèrent nécessaire de confier à la Commission européenne la mission de rédiger dans un délai de six mois un projet de réglementation. Telle est l'origine de l'Acte public relatif à la navigation des embouchures du Danube, signé à Galatz le 2 novembre 1865 par les commissaires délégués de la France, de l'Autriche, de l'Angleterre, de l'Italie, de la Prusse, de la Russie et de la Turquie (1).

204. — En concluant l'Acte public de 1865, les Puissances signataires du Traité de Paris avaient pour but « de constater que la Commission européenne, en accomplissant une partie essentielle de sa tâche, avait agi conformément à leurs intentions, et de déterminer les droits et obligations créés pour les différents intéressés par le nouvel état de choses établi sur le Bas-Danube ».

(1) De Clercq, IX, p. 377.

Le 26 octobre 1865, les commissaires s'étaient réunis pour parapher le projet de convention définitivement arrêté sur la base des instructions reçues de leurs gouvernements respectifs. Le 2 novembre, les délégués d'Autriche, de France, d'Angleterre, d'Italie, de Prusse et de Russie déclarèrent collectivement, en vertu d'instructions spéciales, qu'ils considéraient les agents préposés à la police fluviale sur le Bas-Danube (art. 9 de l'Acte public) comme fonctionnant sous la direction de la Commission européenne et comme revêtus d'un caractère international ; mais il fut bien entendu « que l'insertion de cette déclaration ne devait pas impliquer de la part de la Sublime Porte une consécration à perpétuité de ce principe ni préjudicier aux droits des Etats riverains et aux principes du Congrès de Paris ». — Le même jour intervint un arrangement relatif au remboursement des avances faites par l'Empire Ottoman pour l'amélioration de la navigabilité des embouchures du Danube. Ces avances avaient eu lieu jusqu'au moment où un tarif de droits de navigation mis en vigueur à l'embouchure de Soulina avait permis à la Commission de prélever directement sur les bâtiments naviguant dans le fleuve les frais d'achèvement des travaux commencés. Pour le remboursement de la dette, on stipula qu'il serait effectué en cinquante annuités (capital et intérêts à 4 0/0) à partir de l'achèvement des travaux, sauf la faculté pour la Commission de se libérer par anticipation. Devait être affecté au remboursement le produit net des droits de navigation perçus aux embouchures, sous certaines déductions.

Donnons une analyse sommaire de cet Acte dont nous pourrions ainsi constater l'importance.

L'article 1^{er} réserve « exclusivement à l'usage de la navigation danubienne » et place « sous la garantie et la sauvegarde du droit international » tous les ouvrages et établissements créés en exécution de l'article 16 du traité de Paris du 30 mars 1856 avec leurs accessoires et dépendances. La Commission européenne (ou l'autorité qui lui succèdera en droit) est chargée de les administrer et de leur donner « tout le développement que les besoins de la navigation pourront réclamer ». A la même autorité est réservée « la faculté de désigner et de faire exécuter les travaux nécessaires dans le cas où l'on voudrait rendre définitives les améliorations du bras et de l'embouchure de Soulina » (art. 2). C'est elle aussi qui entreprendra « l'amélioration de la bouche et du bras de St-Georges, arrêtée d'un commun accord et simplement ajournée quant à présent » (art. 3).

L'article 4 impose à la Porte diverses prestations dans le but de favoriser l'accomplissement de la tâche de la Commission, entre autres l'obligation « de veiller à ce que les rives du Danube depuis Isaktcha jusqu'à la mer demeurent libres de toute bâtisse et de toute entrave ». L'article 5 l'oblige à ne porter aucune entrave aux travaux d'amélioration du bras de St-Georges, si la Commission les entreprend. Aucuns débarcadères, quais ou établissements de même nature ne peuvent être construits sur les rives du fleuve sans que leurs plans soient au préalable communiqués à la Commission européenne (art. 6).

Les six articles précités qui figurent sous la rubrique du titre I^{er} : *Dispositions relatives aux conditions matérielles de la navigation*, sont suivis d'un titre II consacré spécialement au régime administratif du fleuve.

D'après l'article 7, la navigation du Bas-Danube « est régie par le Règlement de navigation et de police arrêté par la Commission européenne sous la date de ce jour » (1) et joint à l'Acte public pour avoir même force et valeur que lui.

« L'exercice de la navigation sur le Bas-Danube est placé sous l'autorité et la surveillance de l'Inspecteur général du Bas-Danube et du Capitaine du port de Soulina ». Ces deux agents, nommés par la Sublime Porte, devront conformer tous leurs actes au Règlement dont l'application leur est confiée et pour la stricte observation duquel ils prêteront serment. Les sentences émanant de leur autorité seront prononcées au nom de S. M. le Sultan (art. 8, al. 1). Ils fonctionneront sous la surveillance de la Commission européenne et seront rétribués par le Gouvernement ottoman (art. 8, *in fine*). L'Inspecteur général, assisté de surveillants, est préposé spécialement à la police du fleuve en aval d'Isaktcha ; le Capitaine du port de Soulina est chargé de la police du port et de la rade extérieure de Soulina. Leur autorité s'exercera indistinctement à l'égard de tous les pavillons (art. 9). Ceux-ci seront tenus d'obtempérer aux ordres que ces fonctionnaires leur donneront en vertu du Règlement (art. 10). L'exécution du Règlement et l'application du tarif seront assurées en outre « par l'action des bâtiments de guerre stationnés aux embouchures du Danube, conformément à l'article 19 du traité de Paris ». « Chaque station navale agit sur les bâtiments de sa nationalité et sur ceux dont elle se trouve appelée à protéger le pavillon, soit en vertu des traités ou des usages, soit par suite d'une délégation générale ou spéciale. A défaut d'un bâtiment de guerre ayant qualité pour intervenir, les autorités préposées à la police du fleuve peuvent

(1) De Clercq, IX, p. 384.

recourir aux bâtiments de guerre de la Puissance territoriale » (art. 14).

Les articles 13-18 visent les droits de navigation. Le tarif arrêté par la Commission européenne le 25 juillet 1860 et révisé le 7 mars 1863 est complété. Le produit de la taxe sera affecté : 1^o par priorité et préférence au remboursement des emprunts de la Commission ; 2^o à l'administration et à l'entretien des travaux et établissements ; 3^o à l'amortissement des avances faites par la Sublime Porte. L'excédent, s'il y en a, sera mis en réserve pour les travaux à exécuter dans la suite ; mais aucune section fluviale située en amont d'Isaktcha ne pourra profiter directement ou indirectement des taxes prélevées sur les bâtiments de mer. Tous les cinq ans, les délégués des Puissances réviseront le tarif pour réduire autant que possible le montant des taxes. L'agent préposé à la perception sera nommé par la Commission, et le contrôleur général par le Gouvernement ottoman. Enfin d'après l'article 17 : « L'administration générale des phares de l'Empire Ottoman s'étant chargée de pourvoir aux frais d'éclairage, d'administration et d'entretien des phares composant le système d'éclairage des embouchures du Danube, la quote-part représentant les droits de phare dans le montant des taxes perçues à Soulina sera versée aux mains de ladite administration, mais pour couvrir seulement les dépenses réelles. »

Les articles 18-21 s'occupent des quarantaines. Les mesures sanitaires sont réglées comme par le passé « par le conseil supérieur de santé institué à Constantinople et dans lequel les différentes missions étrangères accréditées auprès de la Sublime Porte sont représentées par des délégués ». Les bâtiments naviguant sur le Danube sont en principe affranchis de tout contrôle sanitaire ; ceux venant de la mer « sont tenus simplement de présenter leur patente de santé aux autorités

des ports où ils mouilleront ». En cas de peste en Orient, la quarantaine de Soulina peut être rétablie pour les bâtiments venant de la mer ; ceux-ci pourront ensuite remonter librement le fleuve. Si au contraire l'épidémie règne sur les provinces riveraines du Danube, on instituera sur la section fluviale ottomane des établissements quaranténaires là où besoin sera.

Ce système sanitaire était bien supérieur à celui dont on avait imposé l'abolition à la Russie en 1855. Il restreignait en effet, sauf dans le cas de maladie contagieuse en Europe, aux seules embouchures du fleuve le contrôle que la navigation subissait autrefois dans les ports intérieurs ; or ce contrôle intérieur était inefficace, l'isolement complet entre les deux rives d'un cours d'eau étant impraticable.

Signalons pour terminer l'étude de l'Acte de Galatz une disposition importante. L'article 21 (titre III), se référant à l'article 11 du traité de Paris, proclame la neutralité des ouvrages et établissements de toute nature créés ou à créer par la Commission européenne, notamment la caisse de navigation de Soulina. Le personnel de cette caisse et de l'hôpital de la marine, le personnel technique chargé de la surveillance des travaux, l'inspection générale de la navigation et l'administration du port de Soulina bénéficieront de cette neutralité.

205. — Il est utile de donner une idée sommaire du Règlement de navigation et de police annexé à l'Acte de Galatz, car ce règlement devait avoir force de loi jusqu'au jour où ceux de la Commission riveraine auraient été arrêtés (art. 12 de l'Acte public) ; or, cette Commission, nous le savons, n'a jamais pu fonctionner.

Après des dispositions générales (art. 1 à 7) qui se trouvent à peu près reproduites dans l'Acte public, le Règlement de 1865 consacre son titre I aux mesures de police à appliquer

aux bâtiments qui passent par le port ou la rade de Soulina (art. 7-25). Le titre II traite minutieusement de tout ce qui a rapport à la police du fleuve (art. 25-66), des mesures que doivent prendre les bâtiments qui se croisent ou se dépassent (ch. II), des règles pour le remorquage (ch. III), pour le halage (ch. IV), pour la navigation pendant la nuit ou par un temps de brouillard (ch. V), pour le mouillage dans le cours du fleuve (ch. VI), pour les cas d'échouement et de naufrage (ch. VII), enfin pour le jet du lest (ch. VIII). Le titre III prescrit certaines mesures de police pour le port de Toultscha (art. 66-69).

Le titre IV mérite d'attirer notre attention. Il réglemente le service de pilotage et distingue suivant que celui-ci s'effectue à l'embouchure ou dans le cours du fleuve (art. 69-82). Dans le premier cas, le pilotage est obligatoire et confié à des pilotes de 1^{re} classe, corps spécial de pilotes brevetés et responsables qui fonctionnent à Soulina sous la direction d'un chef pilote et du Capitaine du port (art. 69). Dans le second cas, une sous-distinction s'impose. Pour la navigation en aval (de Braïla à Soulina), tout bâtiment marchand du port de plus de 60 tonneaux ainsi que tout radeau ou train de bois doit prendre un pilote breveté de 2^e classe. Pour la navigation en amont (de Soulina à Braïla), le pilotage n'est obligatoire que pour les bâtiments de plus de 60 tonneaux dont le capitaine ou patron n'est pas à bord. Le service des pilotes de 2^e classe, c'est-à-dire de pilotage fluvial proprement dit, est placé sous la surveillance de l'Inspecteur général de la navigation. La taxe de pilotage, soit à l'embouchure, soit en aval du fleuve, est comprise dans la perception des droits de navigation prélevés à Soulina. Quant au salaire dû pour le pilotage en amont, il est réglé d'un commun accord entre les pilotes et les capitaines, sans pouvoir dépasser

ser un chiffre déterminé en cas de contestation. L'Inspecteur général et le Capitaine du port de Soulina exercent sur les pilotes des pouvoirs de police.

Le pilotage obligatoire se justifie par la nécessité de recourir, dans les passes dangereuses, aux connaissances spéciales de gens qui, par une pratique ininterrompue, savent mieux que personne l'art de les franchir. La sécurité même de la navigation exige qu'il en soit ainsi.

Le titre V s'occupe du service des allèges qu'il organise d'une façon très libérale (art. 82-98). Pour entreprendre des opérations d'allèges locales (c'est-à-dire celles qui s'effectuent à l'embouchure de Soulina ou dans un passage quelconque), il suffit de faire immatriculer au capitonat du port de Soulina les bâtiments destinés à servir d'allèges et d'obtenir une licence délivrée par le Capitaine du port après visite desdits bâtiments par une commission ; d'ailleurs, il suffit d'accomplir certaines formalités pour que des bâtiments munis de papiers de bord réguliers puissent accidentellement servir d'allèges locales. Quant aux opérations d'allèges par cabotage (c'est-à-dire celles qui s'effectuent d'un port intérieur à Soulina ou dans la rade extérieure), elles peuvent être faites par tous bâtiments ou allèges « munis de papiers réguliers, à charge, par les capitaines ou conducteurs, de se faire délivrer, pour chaque voyage, par les autorités consulaires ou locales compétentes des ports dans lesquels ils prennent leur cargaison, un certificat faisant connaître l'objet et les conditions de l'opération » (art. 91).

Le titre VI et dernier s'occupe des contraventions (art. 98-112). Il punit d'amendes les infractions aux dispositions du Règlement et les injures et voies de fait contre les agents (ch. I). Puis il fixe diverses règles pour l'application de ces amendes. Ce sont l'Inspecteur général de la navigation et le

Capitaine du port de Soulina qui connaissent des contraventions au Règlement et prononcent à cette occasion en première instance. La notification de leurs sentences est faite soit à personne, soit en la chancellerie de l'autorité consulaire ou locale de laquelle relève la partie condamnée. « L'appel contre les jugements de condamnation est porté dans les trois mois de la notification soit devant la Commission européenne, soit devant le tribunal mixte qui pourra être éventuellement institué à Soulina » (ch. II, art. 110).

206.— Outre le Règlement du 2 novembre 1865 se trouvait annexé à l'Acte de Galatz le tarif des droits de navigation à prélever aux embouchures du Danube (1). Ces droits, destinés uniquement à couvrir les frais des travaux nécessités par la navigation et du personnel chargé de la faire respecter, sont fixes. Le montant en est déterminé à raison du tonnage total du bâtiment et de la profondeur de la passe à l'embouchure du bras de Soulina (art. 1^{er}). Le tonnage est en principe tiré des papiers de bord (art. 14) ; à défaut de papiers indiquant le tonnage ou si le tonnage indiqué est notoirement inexact, il est procédé à une expertise « sous la direction du Capitaine du port et avec le concours de l'autorité consulaire compétente » (art. 15). Sont affranchis de toute taxe tant à l'entrée qu'à la sortie de l'embouchure de Soulina : 1^o les bâtiments de guerre (art. 8) ; 2^o les remorqueurs non employés comme allèges (art. 8, al. 2) ; 3^o les bâtiments de guerre ou allèges qui chercheront un refuge dans le port de Soulina soit par suite du mauvais temps, soit par suite d'accident, mais à la condition de reprendre ensuite la mer sans faire aucune opération de commerce (art. 9, al. fin.). Les contraventions au présent tarif sont sanctionnées par des amendes

(1) De Clercq, IX, p. 398.

(art. 17). Ces amendes sont prononcées en premier ressort par le Capitaine du port de Soulina ; la procédure à suivre est la même qu'en cas de condamnation pour violation du Règlement de police et de navigation. Enfin l'article 18 institue un mode de coercition efficace à l'égard des bâtiments contrevenants. L'action des bâtiments de guerre stationnés aux embouchures du Danube sera demandée contre eux par l'entremise du Capitaine du port de Soulina, sur la réquisition de l'agent comptable préposé à la gestion de la caisse de navigation. Si aucun de ces bâtiments de guerre n'a qualité pour intervenir, c'est au bâtiment de guerre ottoman stationné à Soulina que l'on aura recours.

SECTION IV. — **Conférence de 1866 et traité de Londres de 1871.**

207. — La Conférence tenue à Paris en 1866 pour statuer sur l'organisation de la Roumanie s'occupa aussi de la question du Danube.

L'objet spécial de sa séance du 28 mars (1) fut de sanctionner l'Acte public de Galatz. Le plénipotentiaire de Russie voulait au préalable qu'on s'occupât de deux questions préjudicielles à ses yeux : 1^o prolonger la Commission européenne jusqu'à un terme fixé d'une façon définitive ; 2^o apporter enfin à l'Acte de 1857 les modifications qu'on aurait dû y faire dans le délai de six mois.

Après l'observation du comte Cowley qu'un délai de trois années au moins serait encore nécessaire pour l'achèvement des travaux du Bas-Danube, on s'accorda pour aborder en premier lieu l'objet spécial de la réunion, c'est-à-dire la rati-

(1) De Clercq, IX, p. 493.

fication de l'Acte de Galatz. Après avoir accompli cette formalité sans difficulté et modifié la rédaction de l'article 5 du Règlement, on reprit l'examen de la question relative à la Commission européenne. Deux points importants étaient à résoudre : 1^o Prolongerait-on la durée de la Commission européenne ? 2^o Etendrait-on son autorité jusqu'à Braïla.

208. — Le premier point donna lieu à une assez longue discussion. Le plénipotentiaire de Russie émit l'avis que la Commission européenne, à raison de l'expérience acquise par son personnel, ne cédât la place à la Commission riveraine qu'une fois ses travaux entièrement terminés ; mais il tenait avant tout à ce qu'un terme définitif fût assigné à cet achèvement. Suivant le plénipotentiaire de France, on aurait pu ajouter un an au délai minimum de trois ans réclamé par l'ingénieur anglais. Il y avait cependant des objections à faire à la fixation d'un terme fixe : la saison, le manque d'argent, des événements politiques pouvaient occasionner des retards. Tout le monde finit par reconnaître qu'un délai de trois ans serait insuffisant et qu'on ne pourrait l'adopter sans la possibilité d'une prolongation. Aussi la proposition du comte Cowley de fixer un délai maximum de cinq ans fut-elle assez bien accueillie, sauf par le représentant de la Turquie auquel ce délai parut bien long. Le plénipotentiaire de Russie hésitait aussi à se prononcer, sous prétexte qu'on ne pouvait songer à dissoudre la Commission européenne avant que le règlement élaboré par les riverains ait été terminé et accepté ; la dissolution de la Commission européenne était, d'après lui, liée à la constitution de la Commission permanente. Le comte Cowley fit remarquer qu'on pouvait adopter l'acte des riverains sans que cela impliquât aucunement la dissolution de la Commission européenne ; mais, dit-il, rien n'empêcherait de « fixer un terme, celui de deux ans par

exemple, au travail de réglementation de la Commission riveraine ». Sur l'observation du plénipotentiaire d'Autriche qu'il valait mieux ne pas mêler les deux questions, M. Drouyn de Lhuys, délégué de la France, rappela qu'en 1858, tous les membres de la Conférence, sauf le délégué de l'Autriche, avaient été d'avis de fixer comme terme à la Commission européenne l'achèvement complet des travaux. Or, dit-il, entre ce terme extrême et le délai de trois ans indiqué dans la séance du 2 novembre 1865 ne vaudrait-il pas mieux « choisir un terme assez long pour être véritablement pris au sérieux » ? On finit par adopter d'un commun accord le terme de cinq ans (24 avril 1866) (1).

209. — Ce point réglé, la Conférence, avant de passer à la question d'extension de l'autorité de la Commission européenne jusqu'à Braïla, crut utile de revenir sur le règlement élaboré par la Commission riveraine. Quand ce travail serait-il enfin terminé et présenté à l'acceptation des Puissances ? Le prince de Metternich exposa qu'on ne pouvait rien préciser à cet égard à cause des affaires de Moldo-Valachie, mais que son gouvernement était prêt à s'entendre « directement avec les autres Puissances, à l'effet de résoudre dans le sens le plus libéral les points restés en litige et d'amener la constitution aussi prochaine que possible de la Commission riveraine ». Le plénipotentiaire autrichien se gardait bien, on le voit, de préciser les intentions de son gouvernement. Aussi le plénipotentiaire de Russie lui posa-t-il la question suivante : « L'Autriche a-t-elle adhéré aux observations présentées par le comte Cowley à la Conférence de 1858 ? Qu'est devenue notamment l'objection qu'elle tirait de ses droits de souveraineté ? » Le prince de Metternich répondit évasivement que

(1) De Clercq, IX, p. 513.

ces observations « feraient l'objet d'un sérieux examen de la part de son gouvernement qui ne tarderait pas à en faire connaître le résultat ». Enfin il déclara que la Commission riveraine serait constituée et le règlement définitif élaboré avant la dissolution de la Commission européenne. Le comte Cowley insista sur la prompte reconstitution de la Commission riveraine qui, aux termes du traité de Paris, devait être permanente, et il ajouta : « La situation actuelle des Principautés n'est pas un obstacle à cet égard, d'autant moins que la nomination des commissaires moldo-valaques doit être approuvée par la Porte ». Pour l'entier achèvement du règlement de navigation, le comte Cowley proposait d'accorder une prolongation de délai à la Commission riveraine comme on l'avait fait pour la Commission européenne, mais le plénipotentiaire de Russie ne partagea pas cette manière de voir ; suivant lui, il n'y avait pas parité de situation, les commissaires riverains n'ayant pas à triompher des mêmes obstacles que leurs collègues. Bref, M. Drouyn de Lhuys résuma sous la forme suivante les questions que le prince de Metternich promit ensuite de soumettre à sa Cour : « Quelles dispositions l'Autriche a-t-elle prises pour modifier le règlement élaboré en 1857 et pour reconstituer la Commission riveraine ? Que se propose-t-elle de faire pour ce double objet ? »

240. — La Conférence de 1866 passa ensuite à l'étude du second point : « Y aurait-il lieu d'étendre jusqu'à Braïla l'autorité et l'action de la Commission européenne ? » Cette mesure était proposée par Lord Cowley qui l'appuyait des raisons suivantes : « Le traité de Paris en arrêtant à Isaktcha la juridiction de la Commission européenne paraît avoir eu l'intention de la limiter au delta du Danube. Mais il y a une division du fleuve plus naturelle au point de vue de la navi-

gation ; c'est le port de Braïla qui la marque. Ce port constitue en effet le point où la navigation maritime se confond avec celle du fleuve. D'autre part, les travaux de dragage à exécuter entre Isaktcha et Braïla seraient peu coûteux et en même temps très utiles pour faciliter aux navires chargés la navigation en amont. De plus, si la mesure proposée était adoptée, tous les bâtiments destinés à la navigation en pleine mer seraient tenus de se conformer au même acte de navigation pendant tout le cours de leur voyage dans le fleuve, ce qui rendrait les collisions et les disputes moins fréquentes entre Isaktcha et Braïla. Enfin, la Commission riveraine, quand elle serait constituée, pourrait employer sur ce parcours les dragues, bouées, etc. appartenant à la navigation maritime, ce qui permettrait d'exempter celle-ci de tout impôt additionnel destiné à couvrir les frais des établissements entre Isaktcha et Braïla ».

La proposition de Lord Cowley fut insérée au protocole et soumise aux gouvernements respectifs. Dans la séance du 2 mai 1866 (1), les plénipotentiaires de France, d'Italie et de Prusse donnèrent au projet l'adhésion de leurs Cours. Le 4 juin suivant (2), le plénipotentiaire d'Autriche y adhéra également, mais sous certaines réserves. Quant au plénipotentiaire ottoman, il repoussa nettement le projet pour les deux motifs suivants : 1^o absence de raisons suffisantes pour déroger aux stipulations du traité de Paris ; 2^o et surtout respect dû aux droits de la Commission riveraine dans laquelle sont intéressés d'autres pays non représentés à la Conférence (3).

(1) De Clercq, IX, p. 515.

(2) De Clercq, IX, p. 526.

(3) Les Grandes Puissances ayant reconnu la nécessité pour la Commission européenne de contracter un emprunt à des conditions avantageuses afin d'a-

211. — Pendant que, de prolongation en prolongation, la Commission européenne continuait à fonctionner sans céder la place à une autre, le *statu quo* antérieur à 1856 était également maintenu sur le Moyen et sur le Haut-Danube. Il en fut ainsi jusqu'en 1870, époque où la Russie dénonça les articles 11-14 du traité de Paris qui, en limitant les forces navales des riverains dans la mer Noire, restreignaient sa souveraineté. Le 13 mars 1871 fut signé à Londres un traité qui modifie les stipulations de 1856 relatives à la navigation de la mer Noire, ainsi qu'à celle du Danube (1).

212. — Ce traité maintient « le principe de la clôture des détroits des Dardanelles et du Bosphore, avec la faculté pour le Sultan d'ouvrir lesdits détroits en temps de paix aux bâtiments de guerre des Puissances amies et alliées, dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du traité de Paris (art. 2). La limitation des forces navales des Parties contractantes dans la mer Noire est abolie (convention russo-turque du

achever promptement ses travaux, la France, l'Autriche, l'Angleterre, l'Italie, la Prusse et la Turquie conclurent le 30 avril 1868 une convention pour la garantie de ce futur emprunt (V. De Clercq, X, p. 69). Cette obligation de garantie s'étendait aux intérêts et à l'amortissement de la somme totale de 3.375.000 francs. Afin de faciliter à ladite Commission la conclusion de l'emprunt nécessaire pour achever ses travaux, la Sublime Porte avait renoncé peu auparavant à réclamer le remboursement de ses propres avances tant que l'emprunt à contracter ne serait pas entièrement amorti. Le 2 novembre 1869, la Turquie conclut à Galatz un arrangement avec la Commission européenne pour fixer les bases du remboursement de ses avances (V. De Clercq, X, p. 316). La créance de la Porte fut fixée à la somme de 3.739.540 fr. pour ses avances en espèces. Il fut convenu en outre qu'une somme de 79.919 fr. 37 pour prestations en nature serait portée au crédit de son compte avec, tous les six mois, à partir du 1^{er} janvier 1871, l'intérêt à 4 0/0 de sa créance. Le remboursement, tant en principal qu'en intérêts, ne devait commencer à être exigible qu'à partir du 1^{er} janvier 1883, date de l'amortissement de l'emprunt de 3.375.000 francs de la Commission européenne.

(1) De Clercq, X, p. 461.

13 mars 1871) (1). La mer Noire reste ouverte aux pavillons marchands de toutes les nations (art. 3). La Commission européenne sera conservée dans sa composition actuelle. Sa durée est fixée pour une période ultérieure de douze ans (du 24 avril 1871 au 24 avril 1883, terme de l'amortissement de l'emprunt garanti le 30 avril 1868) (art. 4). La Commission riveraine sera éventuellement constituée sur l'initiative des Etats riverains et aux conditions arrêtées entre eux (art. 5). L'amélioration de la navigabilité des Portes de Fer est attribuée aux riverains de cette partie du Danube avec le droit de percevoir à cet effet une taxe provisoire sur les navires de commerce de tout pavillon ; cette taxe subsistera jusqu'à l'extinction de la dette contractée pour l'exécution des travaux (art. 6).

213. — Cet acte de 1871 fut ratifié après avoir été accompli sous le coup des défaites françaises. « Cependant », écrit M. Engelhardt (2), « l'on avait considéré que des rapports directs existaient entre le principe de la neutralité du Pont-Euxin posé après la guerre de Crimée et celui de la liberté du trafic sur le Danube, et il avait été convenu que certaines garanties seraient prises dans la sphère spéciale des intérêts que l'initiative du cabinet de St-Petersbourg aurait pu compromettre. C'est ainsi que fut inauguré sur le Danube ce système de contrepoids ou de compensations qui imprime à la législation actuelle de ce fleuve un caractère artificiel essentiellement politique ». Et plus loin le même auteur ajoute : « Les arrangements particuliers de 1871 ne sont, à vrai dire, que les préliminaires de l'acte transactionnel qui a suivi la guerre turco-russe de 1877 et qui fixe pour le présent le régime de la navigation danubienne ».

(1) De Clercq, X, p. 465.

(2) *Hist. du dr. fluv. conv.*, p. 93.

C'est ce nouveau régime que nous nous proposons d'étudier maintenant avec détail.

SECTION V. — Congrès de Berlin.

214. — Le 31 mars 1877, les Grandes Puissances réunies à Londres exprimaient le vœu que la Turquie apportât à la condition de ses populations chrétiennes l'amélioration effective unanimement réclamée comme « indispensable à la tranquillité de l'Europe (1) ». Elles déclaraient que si leur espoir était encore une fois déçu, elles se réserveraient d'aviser en commun aux moyens les plus propres à assurer « le bien-être des populations chrétiennes et les intérêts de la paix générale ». La Russie, pour renoncer à ses intentions belliqueuses, demandait : 1° que la Porte conclût la paix avec le Monténégro ; 2° qu'elle se remit elle-même sur le pied de paix, et 3° qu'elle envoyât à St-Petersbourg un envoyé spécial pour traiter du désarmement. La Porte n'ayant pas voulu céder, la guerre s'engagea entre la Russie et la Turquie et dura jusqu'au 31 janvier 1878, date à laquelle furent signés à Andrinople les préliminaires de paix (2), base du traité de San-Stefano conclu le 3 mars suivant (3), dont voici les clauses principales :

215. — 1° Rectification de la frontière du Montenegro (art. 1^{er}) ; 2° reconnaissance de l'indépendance de cette principauté (art. 2), de l'indépendance de la Serbie (art. 3) et de celle de la Roumanie (art. 5) ; 3° constitution de la Bulgarie en principauté autonome, tributaire (art. 6).

Plusieurs dispositions du traité de San-Stefano ont trait à

(1) De Clercq, XII, p. 8.

(2) De Clercq, XII, p. 66.

(3) De Clercq, XII, p. 74.

la question du Danube. L'article 12 porte en effet : « Toutes les forteresses du Danube seront rasées. Il n'y aura plus dorénavant de places fortes sur les rives de ce fleuve ni de bâtiments de guerre dans les eaux des principautés de Roumanie, de Servie et de Bulgarie, sauf les stationnaires usités et les bâtiments légers destinés à la police fluviale et au service des douanes. Les droits, obligations et prérogatives de la Commission internationale du Bas-Danube sont maintenus intacts ». Et l'article 13 est ainsi conçu : « La Sublime Porte prend à sa charge le rétablissement de la navigabilité du passage de Soulina et le dédommagement des particuliers dont les biens auraient souffert du fait de la guerre et de l'interruption de la navigation sur le Danube, en affectant à cette double dépense une somme de 500.000 francs sur celles qui lui sont dues par la Commission danubienne ». L'article 19, après avoir énuméré les indemnités de guerre que la Porte devra payer à la Russie, permet au Gouvernement ottoman de se libérer en partie de cette dette par les cessions territoriales suivantes : le sandjak de Toultscha (qui comprend Kilia, Soulina, Isaktcha, etc.), les îles du Delta et l'île des Serpents. Mais la Russie se réservait d'échanger ces îles contre la partie de la Bessarabie détachée de son territoire par le traité de 1856 et limitée au midi par le thalweg du bras de Kilia et l'embouchure du Strary Stamboul. Enfin, d'après l'article 24, la Sublime Porte s'engage à ne plus établir devant les ports de la mer Noire et de celle d'Azow « de blocus fictif qui s'écarterait de l'esprit de la déclaration signée à Paris le 4 avril 1856 ».

216. — Nous avons tenu à transcrire les textes du traité de San-Stefano qui se rapprochent le plus de la question qui nous occupe, parce qu'ils ont inspiré les négociateurs du Congrès de Berlin de 1878. Or, les dispositions relatives au

Danube consacrées par ce Congrès sont d'une importance capitale, comme constituant la base de la réglementation actuelle du grand fleuve.

217. — « C'est pour soumettre l'œuvre de San-Stefano à la libre discussion des cabinets signataires des traités de 1856 et de 1871 que nous nous trouvons réunis ». Telles sont les paroles prononcées par le prince de Bismarck, président du Congrès de Berlin, en ouvrant la séance du 13 juin 1878 (1).

Le Congrès commença ses travaux par la question bulgare. Dans la séance du 29 juin, comme on s'occupait de l'indépendance de la Roumanie, Lord Beaconsfield, plénipotentiaire anglais, intervint pour critiquer les stipulations de l'article 19 du traité de San-Stefano relatives à la Bessarabie (2) (v. n° 215). La combinaison proposée, dit-il, constitue une immixtion dans le traité de 1856 par lequel la Russie a contracté des engagements envers l'Europe dans le but d'assurer la libre navigation du Danube que ne garantit nullement le traité de San-Stefano. En effet, l'article 20 du traité de 1856 stipulait qu'une rectification de la frontière russe aurait lieu en Bessarabie « pour mieux assurer la liberté de la navigation du Danube ». C'est sous cette condition que, par l'article 4 du traité de Paris, les Puissances alliées s'étaient engagées « à restituer à l'Empereur de Russie tous les territoires occupés par leurs troupes ». Or, aujourd'hui le Gouvernement russe voudrait retenir sans condition aucune les territoires restitués. A cette objection le prince Gortchacoff répondit : Sans doute, la libre navigation du Danube est un intérêt européen, mais on ne voit pas quelle influence la cession de la Bessarabie pourrait exercer sur elle. Est-ce la Roumanie qui a amélioré le cours du fleuve ? La Moldavie

(1) De Clercq, XII, p. 182.

(2) De Clercq, XII, p. 242.

avait, il est vrai, obtenu par le traité de Paris une partie de la Bessarabie et le delta du Danube, mais en 1857 le delta avait été restitué aux Turcs qui exécutèrent les travaux de l'embouchure de Soulina. C'est donc grâce aux Turcs qu'a pu commencer l'ère des travaux féconds de la Commission européenne. Dans ces conditions, en quoi la rétrocession de la Bessarabie à la Russie nuirait-elle à la liberté du Danube ? Lord Beaconsfield prétend que le traité de San-Stefano constitue une immixtion dans celui de 1856 ? nullement, car ce n'est qu'une convention préliminaire, obligatoire pour les deux Parties contractantes seulement, « et par laquelle la Russie a entendu faire connaître d'avance au Gouvernement turc les demandes qu'elle formulerait plus tard devant l'Europe ». Enfin, peut-on admettre que « lorsqu'une nation est rentrée en possession d'une partie du territoire qu'une guerre précédente lui a fait perdre, on fasse abandonner à cette même nation le territoire qu'elle a reconquis ? » Il s'agit ici pour la Russie d'une pure question d'honneur ; aussi ne redemande-t-elle pas « les parties du territoire dont la possession aurait pu constituer une menace ou du moins une ingérence dans la libre navigation du fleuve » ; elle offre même à la Roumanie un territoire plus vaste en échange de celui qu'elle réclame. On objecte le principe de l'intégrité et de l'indépendance de la Roumanie ; or, toutes deux ne seraient pas réellement sauvegardées « si cet État persistait à vivre sur les dépouilles d'un grand Empire qui se croit en droit de revendiquer un lambeau de son ancien territoire ».

218. — Le 1^{er} juillet 1878, le Congrès entendit les plénipotentiaires roumains. Ceux-ci déclarèrent nettement : « Nous croyons qu'en bonne justice, aucune partie du territoire actuel ne doit être détachée de la Roumanie ». Et ils invoquaient à ce sujet les arguments suivants : 1^o La restitution par le

traité de 1856 d'une partie de la Bessarabie à la Moldavie a été un acte d'équité de l'Europe, car en 1812 la Bessarabie relevait de cette principauté dont l'autonomie avait été attestée par tous les traités turco-russes antérieurs ; 2° dès son entrée en campagne, la Russie a signé avec la Roumanie une convention par laquelle elle a expressément garanti « l'intégrité actuelle du territoire roumain ». Enfin, les plénipotentiaires de Roumanie formulaient le vœu que leur pays, « en vertu de ses titres séculaires, rentrât en possession des îles et des bouches du Danube, y compris l'île des Serpents » et recouvrât ainsi comme en 1856 « la garde de la liberté du Danube à son embouchure ».

219. — Sans rechercher ici les droits plus ou moins contestables de la Russie sur le territoire qu'elle convoitait, constatons combien cette Puissance tenait à redevenir riveraine du Danube. Elle était prête à sacrifier dans ce but un territoire de 3.500 kilomètres carrés habité par 80.000 âmes. Le jour où l'on discuta la question des conditions de l'indépendance roumaine, le comte Schouvaloff promit d'y adhérer comme ses collègues, « mais à la condition que la Roumanie accepterait la rétrocession réclamée par le Gouvernement russe ». M. Waddington essaya de concilier par une transaction les intérêts rivaux en présence. Au nom de la France, il fit appel aux sentiments équitables de la Russie et manifesta le désir qu'il fût accordé à la Roumanie, en échange de la Bessarabie, une extension de territoire au midi de la Dobroucha, qui comprendrait Silistrie et Mangalia. Après un peu de résistance, les plénipotentiaires russes se reconnurent « quelque latitude pour accorder à la Roumanie plusieurs localités où l'élément roumain se trouverait sinon en majorité du moins assez compact ». Bref, on décida d'un commun accord « de prolonger la frontière roumaine le long

du Danube, à partir de Rassova, dans la direction de Silistrie ; le point frontière sur la mer Noire ne devait pas dépasser Mangalia. De plus l'île des Serpents devait être ajoutée au nouveau royaume. » (V. art. 45 et 46 du traité de 1878) (1).

220. — Le 2 juillet 1878 (2), l'ordre du jour appelait la discussion des articles 12 et 13 du traité de San-Stefano relatifs au Danube et aux forteresses. Le baron de Haymerlé, plénipotentiaire autrichien, proposa une nouvelle rédaction de l'article 12 pour faire prévaloir les principes suivants : 1° neutralisation du Danube depuis les Portes de Fer jusqu'aux embouchures dans la mer Noire (devaient être compris dans cette neutralité les îles et les bords de la rivière) ; de plus interdiction aux stationnaires des embouchures de remonter au delà de Galatz ; 2° permanence de la Commission européenne (sa durée s'étendra au delà de 1883 jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord ; ses fonctions s'exerceront à partir de Galatz jusqu'à la mer ; elle-même sera indépendante de l'autorité de l'Etat au territoire duquel appartient le delta du Danube) ; 3° participation de la Roumanie aux travaux de la Commission européenne ; 4° conformité des règlements de navigation et de police fluviale en aval des Portes de Fer avec ceux qui ont été ou qui seront introduits par la Commission européenne pour le parcours en aval de Galatz ; 5° attribution à l'Autriche-Hongrie des travaux à accomplir aux Portes de Fer et de la faculté de percevoir une taxe provisoire à cet effet (cette mission était confiée aux Etats riverains par le traité de Londres du 13 mars 1871).

221. — Les nombreux détails visés par la proposition autrichienne parurent sortir de la tâche du Congrès. La question de neutralisation inquiétait les plénipotentiaires russes

(1) De Clercq, XII, p. 346.

(2) De Clercq, XII, p. 256.

qui voyaient cette nouvelle mesure dirigée contre leur pays par le cabinet de Vienne. Et pourtant, disaient-ils, en présence de nos déclarations approuvées par le Congrès ici même dans une de nos dernières réunions, il a été reconnu que la rétrocession de la Bessarabie ne saurait exercer aucune influence sur la liberté du fleuve ; des dispositions nouvelles à ce sujet sont donc inutiles. On finit par décider d'un commun accord « que la proposition austro-hongroise serait renvoyée soit au comité de rédaction, soit aux plénipotentiaires d'Autriche-Hongrie, qui en détacheraient les principes majeurs, seuls susceptibles d'être votés par le Congrès ». Puis le président reprit la lecture de l'article 12 du traité de San-Stefano. Le Congrès fut d'avis que la Roumanie devrait à l'avenir être représentée dans la Commission européenne (art. 53 du traité de Berlin).

L'on passa ensuite à l'article 13 relatif à l'obligation imposée à la Sublime Porte dans l'intérêt de la navigation du Danube. Cette disposition fut supprimée comme présentant peu d'utilité au point de vue de l'intérêt européen, notamment en ce qui concernait le dédommagement attribué aux particuliers ayant souffert du fait de la guerre.

222. — Le 4 juillet 1878 (1) fut reprise la question du Danube. Les plénipotentiaires austro-hongrois avaient condensé dans un texte restreint les principes de la proposition de leur précédente séance. De leur côté, les plénipotentiaires russes avaient préparé une proposition relative au même sujet. Celle-ci ne différait de l'autre que sur quelques points : elle n'étendait pas l'action de la Commission européenne jusqu'à Galatz, ne prescrivait pas de mesures de surveillance spéciales pour la police du fleuve, enfin ne changeait rien aux dispositions de 1871 relatives aux Portes de Fer.

(1) De Clercq, XII, p. 266.

Les modifications proposées par le baron de Haymerlé furent soumises à la discussion des membres du Congrès. Il fut décidé en outre que, « dans le but de rechercher un accord entre les deux textes, un plénipotentiaire autrichien (M. de Haymerlé) et un plénipotentiaire russe (M. d'Oubril) se réuniraient avec un de leurs collègues (M. de Saint-Vallier) pendant une suspension de séance ».

223. — Puis l'on commença l'examen des articles résumés du projet autrichien. L'article 1^{er} fut adopté sans difficulté. Il était ainsi conçu : « Liberté de navigation. Exclusion des bâtiments de guerre du parcours du Danube entre les Portes de Fer et les embouchures ». L'article 2 portait : « Prolongation de la durée de la Commission européenne, internationale ; extension de ses pouvoirs jusqu'à Galatz, son indépendance du pouvoir territorial et admission d'un commissaire roumain ». M. d'Oubril fit remarquer que son gouvernement aurait des objections à présenter sur la question de la prolongation de la durée de la Commission européenne. Cela ne doit pas nous étonner, à présent que la Russie redevenait riveraine du Danube. Bref, cette première phrase de l'article fut renvoyée à l'examen du comité et le reste du texte fut adopté. L'article 3 du projet prescrivait la « conformité des règlements de navigation et de police fluviale sur tout le parcours en aval des Portes de Fer ». M. d'Oubril ayant objecté que cette disposition préjugait la situation des riverains, on la réserva à l'accord ultérieur entre les Plénipotentiaires. Quant à l'article 4 qui substituait « l'Autriche-Hongrie aux Puissances riveraines pour les travaux à exécuter aux Portes de Fer et aux cataractes », il fut adopté immédiatement (art. 57 du traité de Berlin).

224. — Néanmoins, ce qui aurait dû susciter des objections, c'était évidemment l'adoption d'un tel article. Que

lisons-nous en effet dans l'article 113 de l'Acte de 1815 ? que chaque Etat riverain doit entreprendre les travaux réclamés par la navigation sur son domaine fluvial. C'étaient donc la Roumanie et la Serbie et non l'Autriche qui étaient tout naturellement désignées pour s'occuper des Portes de Fer. Modifier cette attribution équivalait à méconnaître les droits souverains des deux principautés. D'ailleurs, d'après l'article 113 précité, les Etats possesseurs en commun d'une section fluviale doivent se concerter entre eux pour l'exécution des ouvrages que comporte cette section ; donc l'Autriche, pour se conformer à l'esprit de cette prescription, aurait dû tout au moins admettre la collaboration de la Serbie et de la Roumanie. En cela elle eût agi d'accord avec ses anciens principes. Il est vrai que la convention de 1857 était à présent nulle à ses yeux ; elle en profitait pour désavouer sa conduite antérieure.

Quoi qu'il en soit, l'article 57 du traité de Berlin est contraire aux principes de 1815. Peut-être, en proposant cette clause, l'Autriche avait-elle l'arrière-pensée de ne pas faire exécuter les travaux dont elle réclamait la charge, car le maintien du *statu quo* assurait en quelque sorte un monopole à sa grande Compagnie de navigation. Toutefois, elle finit par se conformer au traité.

225. — Deux dispositions du projet austro-hongrois (v° n° 223) avaient été renvoyées à l'examen du comité spécial. Celui-ci rédigea de concert les propositions suivantes : 1^{er} alinéa de l'article 2 : « Une année avant l'expiration du terme assigné à la durée de la Commission européenne, les Puissances se mettront d'accord sur la prolongation ou sur les modifications qu'elles jugeraient nécessaires » ; Art. 3 : « Les règlements de navigation et de police fluviale depuis les Portes de Fer jusqu'à Galatz seront élaborés par la Com-

mission européenne, assistée de délégués des Etats riverains, et mis en conformité avec ceux qui ont été ou seront introduits pour le parcours en aval de Galatz ». Le Congrès adopta cette rédaction (V. art. 54 et 55 du Traité de Berlin).

226. — Signalons ici une particularité importante : le changement de caractère de la Commission européenne. De commission presque exclusivement technique elle se transformait en commission administrative. On peut dire que cette transformation est due à la force même des choses. La Commission riveraine n'ayant jamais pu fonctionner, il fallait bien qu'une autorité fût spécialement désignée pour en tenir lieu. C'est ainsi que l'administration même du fleuve devint peu à peu du ressort de la Commission européenne. Les autorités locales étaient, il est vrai, appelées à intervenir, mais le Congrès de Berlin n'eut pas grand'peine à supprimer cette intervention. Dès lors, l'attribution jusque-là simplement accidentelle de la Commission devint une de ses attributions naturelles.

227. — L'œuvre de 1878 est-elle conforme aux règles établies par le Congrès de Vienne ? assurément non. La politique a fait subir au droit un mouvement de recul. Tandis que les négociateurs de 1856 avaient eu surtout pour but d'unifier le régime du Danube, le Congrès de Berlin, sous l'influence du cabinet de Vienne, revient à l'ancien principe de la division en zones. Il partage le fleuve en trois sections principales : 1^o le *Danube maritime*, qui, sous l'empire du traité de Paris, s'arrêtait à Isaktcha et qui s'étend à présent jusqu'à Galatz ; 2^o le *Bas-Danube*, de Galatz aux Portes de Fer ; 3^o le *Haut-Danube*, comprenant toute la section en amont des Portes de Fer.

SECTION VI. — *Conférence de Londres.*

228. — En vertu de l'article 54 du traité de Berlin, les Puissances signataires se réunirent en février 1883. Leur conférence se tint à Londres sur la convocation de Lord Granville (1). Outre la question de prolongation des pouvoirs de la Commission européenne et des modifications que celle-ci pouvait comporter, deux autres points furent soumis à la Conférence de Londres, l'entente n'ayant pu avoir lieu sur l'application de l'article 55 du traité de 1878. Voici l'ordre des matières à traiter tel qu'il fut adopté par les Plénipotentiaires : 1^o Extension des pouvoirs de la Commission jusqu'à Braïla ; 2^o Confirmation du règlement élaboré en vertu de l'article 55 dudit traité ; 3^o Prolongation des pouvoirs de la Commission européenne.

Le plénipotentiaire russe, baron de Mohrenheim, aurait désiré qu'on discutât en premier lieu le dernier point, objet principal de la Conférence (art. 54 du traité de Berlin) et dont la solution immédiate s'imposait comme celle d'une question préjudicielle. Mais on finit par s'accorder en décidant que « les déclarations qui pourraient être faites au sujet de l'article 55 du traité de Berlin ne seraient que provisoires et sujettes à être rappelées dans le cas où l'entente ne s'établirait pas en ce qui regarde l'article 54 ».

§ 1^{er}. — *Questions préliminaires.*

229. — Avant d'aborder la discussion des trois points précédents, une question préliminaire importante se posait :

La Roumanie, la Serbie et la Bulgarie seraient-elles admi-

(1) De Clercq, XII, p. 141.

ses à participer aux travaux de la Conférence ? En ce qui concerne la Roumanie, Lord Granville exprimait l'espoir qu'elle serait accueillie au même titre que les autres Puissances, d'autant plus que cet Etat se trouvait déjà représenté dans la Commission européenne et le serait également dans la Commission mixte, alors en projet. Ce vœu était très équitable, mais le comte de Münster, plénipotentiaire allemand, exprima l'avis « qu'on devait conserver à la Conférence son caractère européen en s'abstenant de mettre la Roumanie au pair des Grandes Puissances ». Il fit remarquer qu'une voix donnée à cet Etat serait lui permettre d'imposer son veto si l'on maintenait le principe de l'unanimité. Bref, sans méconnaître les titres sérieux de la Roumanie à être représentée, les Plénipotentiaires s'accordèrent pour lui refuser voix délibérative. La même décision fut adoptée pour la Serbie. En conséquence, la Conférence décida qu'elle « inviterait la Roumanie et la Serbie à assister à ses séances afin de les consulter et de les entendre ». Ces deux Etats n'étaient donc admis qu'en qualité d'invités avec voix simplement consultative. La même solution était proposée par le baron de Mohrenheim à l'égard de la Bulgarie qui déjà, malgré les objections de la Porte, avait été admise aux séances de la Commission européenne pour la discussion des règlements de la navigation du Danube en amont de Galatz. Mais on ne voulut pas que cette principauté, vassale de la Turquie, fût assimilée à la Roumanie et à la Serbie et on adopta l'amendement suivant : « Les observations de la Bulgarie seront portées textuellement à la connaissance de la Conférence par l'entremise de l'ambassadeur de Turquie ».

230. — La Roumanie avait espéré être admise avec voix délibérative. Elle avait invoqué en faveur de ses prétentions des raisons très sérieuses. C'était elle le plus direc-

tement intéressé dans la navigation du Danube. Si le traité de Paris ne l'avait pas appelée à participer aux travaux de la Commission européenne, c'est qu'en 1856 elle formait deux principautés distinctes (Moldavie et Valachie), vassales de la Porte. Mais sa situation était tout autre en 1878 et le Congrès de Berlin (art. 53 du traité) avait accompli un acte de justice et d'équité en admettant le délégué roumain à la Commission européenne au même titre que ceux des autres Puissances. N'était-il donc pas de toute logique qu'ayant été admise au sein de cette Commission, la Roumanie participât à une conférence convoquée spécialement pour l'existence et l'organisation de cette même institution ? Enfin, elle s'appuyait surtout sur le protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818 qui statue que « dans le cas où des réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe, elles n'auraient lieu que sous la réserve expresse de leur droit d'y participer ». La chancellerie roumaine aurait pu invoquer un argument aussi fort sans remonter si loin. En effet, « lorsqu'en 1858 les Grandes Puissances furent appelées à examiner le règlement de navigation préparé à Vienne en 1857, l'Autriche se refusa à reconnaître leur compétence collective, en tant qu'elles entendraient réformer l'acte danubien sans le concours de tous les intéressés, c'est-à-dire en l'absence de la Bavière et du Wurtemberg (arg. art. 19 du traité de Paris) (1) ». Or, la Roumanie, comme le fait très bien remarquer M. Engelhardt, se trouvait exactement dans le même cas que ces deux Etats allemands. Sans doute, il peut sembler excessif au premier abord qu'un Etat nouveau-né ait le droit de paralyser à lui seul une résolution unanime des Grandes Puissances, et cependant telle est la solution dictée par les principes.

(1) Engelhardt, *La question du Danube*, R. D. I., 1883, p. 344.

231. — Quoi qu'il en soit, la Conférence, nous l'avons dit, n'admit la Roumanie qu'à titre consultatif. Quand le Gouvernement roumain eut connaissance de cette décision, il ne voulut pas accepter une pareille situation ; aussi son représentant refusa-t-il d'assister aux travaux de la Conférence. « Je fais », dit-il, « les réserves les plus solennelles et je proteste contre les décisions qui seraient prises sans la participation de la Roumanie, en les déclarant non obligatoires pour elle (1) ». La Conférence décida alors de faire parvenir au Gouvernement roumain ses regrets de ce qu'il crût devoir s'abstenir et de lui faire connaître en même temps la raison de sa résolution. Cette raison consiste dans le fait que la Conférence a cru devoir « se considérer en quelque sorte comme la prolongation et la suite du Congrès de Berlin, auquel la Roumanie n'a pas participé comme signataire ». Mauvaise raison à notre avis, car à Londres les points à trancher intéressaient davantage cet Etat.

232. — Nous avons vu que la Serbie n'avait été admise elle aussi qu'à titre purement consultatif. Elle autorisa néanmoins son délégué à assister à la Conférence.

Quant à la Bulgarie, elle protesta contre la situation qui lui était faite. Elle invoquait l'article 53 du traité de Berlin en vertu duquel trois fois déjà ses délégués avaient siégé avec voix délibérative au sein de la Commission européenne ; bien plus, ils avaient signé sur un pied d'égalité avec le délégué de Turquie. L'article 17 du traité de Paris ne pouvait être opposé à la Bulgarie, car l'article 53 du traité de Berlin accordait à cet Etat des droits supérieurs à ceux des anciennes Principautés danubiennes vassales de la Turquie, notamment le droit de collaborer aux travaux de la Commis-

(1) De Clercq, XIV, p. 154, *ann. A. au prot.* n° 3, du 13 février 1883.

sion européenne pour la rédaction des règlements. Enfin, disait la Bulgarie, l'entremise de l'ambassadeur de la Porte « ne saurait offrir les garanties voulues par suite de ce fait que dans la Commission européenne, lors de la rédaction des règlements pour la navigation du Danube, le commissaire ottoman a voté bien souvent contre les propositions des commissaires bulgares ».

La Conférence ne crut pas devoir modifier sa décision. Elle se contenta d'exprimer le regret de n'avoir pu arriver à une autre solution tout en exposant aux représentants bulgares « qu'on aurait soin de les tenir informés par l'entremise de l'ambassadeur de Turquie » et que les protocoles leur seraient communiqués.

233. — Dans la séance du 20 février 1883 (1), le ministre de Serbie souleva une autre question préliminaire. Il exposa « que son pays, intéressé comme riverain du Danube à la liberté de navigation de ce fleuve, croyait pouvoir puiser dans sa nouvelle position d'Etat souverain le droit de réclamer un siège permanent dans la Commission européenne à l'égal de la Roumanie ». « La Serbie », dit-il, « a pu être laissée en dehors de cette Commission tant que celle-ci n'était chargée que d'une mission restreinte, locale et de courte durée ; mais il en est tout autrement aujourd'hui, où elle va étendre son activité et sa juridiction sur tout le parcours du Bas-Danube jusqu'aux Portes de Fer, et où elle est appelée à s'occuper de questions qui touchent directement aux intérêts de la Serbie et va exercer sa surveillance et à un certain degré sa police sur toute l'étendue de notre rive danubienne au-dessous des Portes de Fer... La Commission européenne devenant par les nouveaux arrangements connexe de la Com-

(1) De Clercq, XIV, p. 157.

mission mixte et étant appelée à délibérer et à décider des intérêts de la Serbie, ce serait en quelque sorte un déni de justice que de nous en tenir éloignés ».

Malgré ces raisons, la Conférence refusa d'admettre la Serbie dans la Commission européenne. La situation de cet Etat différait d'ailleurs de celle de la Roumanie. Outre que celle-ci est maîtresse des deux rives dans la plus grande partie du parcours sur lequel la Commission fonctionne, il eût été peu courtois de l'exclure de cette Commission dont le siège est précisément Galatz, ville roumaine. La Serbie ne se trouvait pas dans les mêmes conditions. D'ailleurs, fit observer le plénipotentiaire ottoman, « les droits et les intérêts de la Serbie étant représentés au sein de la Commission mixte, ce royaume n'a ni titre spécial ni intérêt réel à prendre aussi part à une commission composée exclusivement des représentants des Puissances signataires des stipulations de Paris, de Londres et de Berlin ».

Certains plénipotentiaires consentaient à admettre dès à présent le titre de la Serbie, quitte à déférer à un autre moment son admission à la Commission européenne. Le baron de Mohrenheim proposait de mettre la Bulgarie sur le même pied, comme possédant une section fluviale beaucoup plus importante, mais le plénipotentiaire ottoman s'y opposa. On finit par adhérer à la proposition suivante de Lord Fitzmaurice qui distinguait entre l'admission d'une Puissance à la Commission européenne et son admission à la Commission mixte : « La Conférence, en refusant la demande serbe, n'entend nullement porter atteinte aux droits de la Serbie comme Etat riverain du Danube en général, droits qui resteraient intacts dans le cas de l'établissement d'une Commission riveraine. C'est précisément parce que l'Europe a décidé de confier le parcours en aval de Galatz à une Commission

non-riveraine, quoiqu'en y ajoutant la Roumanie pour les raisons données plus haut, que la Conférence est obligée aujourd'hui de ne pas consentir à l'admission de la Serbie dont cependant tous les droits restent réservés ».

§ 2. — *Questions traitées par la Conférence de Londres.*

234. — 1^o *Extension des pouvoirs de la Commission européenne jusqu'à Braïla.* — Tous les plénipotentiaires adoptèrent cette extension (art. 1 du Traité de Londres du 10 mars 1883) (1) ; toutefois ceux d'Autriche et de Russie déclarèrent n'agir que « sous la réserve de l'acceptation définitive de la prolongation de la Commission européenne, n'entendant pas préjuger leur opinion quant à cette prolongation ».

235. — 2^o *Confirmation du Règlement élaboré en vertu de l'article 55 du Traité de Berlin.* — L'article 55 du traité de 1878 avait chargé la Commission européenne d'élaborer un règlement de navigation, de police fluviale et de surveillance pour la section danubienne allant des Portes de Fer à Galatz. Ce règlement devait être mis en harmonie avec ceux qui seraient ou auraient été édictés pour le parcours en aval de Galatz. La Commission européenne devait être assistée dans ce travail par les délégués des Etats riverains (de ladite section), c'est-à-dire de la Roumanie, de la Serbie et de la Bulgarie. Pour bien comprendre la suite, il nous faut étudier avec quelques détails cette œuvre préliminaire.

236. — Le Gouvernement autrichien avait rédigé un projet de réglementation du Bas-Danube (2), projet qui portait atteinte aux intérêts des riverains et au principe de la libre

(1) De Clercq, XIV, p. 178.

(2) Pour éviter toute confusion, nous appellerons désormais Bas-Danube la section de Galatz aux Portes de Fer et Danube maritime la section de Galatz aux embouchures.

navigation ; aussi la Commission refusa-t-elle de le sanctionner. Elle préféra confier l'élaboration du projet à une sous-commission composée de trois de ses membres, choisis parmi les délégués des Puissances non-riveraines du Bas-Danube, ce choix étant à ses yeux une garantie d'impartialité. Ce furent les délégués d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie et d'Italie qui furent chargés du travail. Ils se réunirent le 12 mai 1880 et rédigèrent un avant-projet, en prenant pour base celui de l'Autriche précédemment rejeté (1).

237. — L'influence du cabinet de Vienne éclate ici au grand jour. Elle se reflète surtout dans les stipulations suivantes : « L'exécution du Règlement est placée sous l'autorité d'une commission dite Commission mixte du Danube, dans laquelle l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et la Serbie seront chacune représentées par un délégué ». L'Autriche-Hongrie devait avoir la présidence de droit. Les décisions de la nouvelle Commission devaient être prises à la majorité des voix. Enfin, privilège injustifiable pour l'Autriche, il était stipulé que, en cas de partage, la voix du président serait prépondérante.

La Commission mixte, que le Gouvernement de Vienne voulait dominer à lui seul, devait avoir des pouvoirs très étendus. Sous ses ordres devaient fonctionner les inspecteurs en chef, les sous-inspecteurs et les capitaines de port. Aucun pont ou établissement fixe sur le fleuve ne pourrait être construit sans que les plans en aient été au préalable communiqués à la Commission mixte et reconnus par elle comme ne pouvant entraver en rien la navigation (art. 2). Enfin la Commission jugerait en dernier ressort les contestations relatives à la navigation et pourrait modifier elle-même le règlement.

(1) V. Vernesco, *Des fleuves en droit international*, p. 261 ; *Recueil du gouvernement roumain*, p. 570.

238. — Ce qui frappe tout d'abord dans le projet précité, c'est la présence de l'Autriche au sein d'une commission composée des délégués des Etats riverains du Bas-Danube. Pourquoi l'Autriche se trouvait-elle ainsi non seulement mieux traitée que tout autre Etat riverain du Haut-Danube ou du Danube maritime, mais encore dans une situation plus avantageuse que la Roumanie, la Serbie et la Bulgarie auxquelles elle prétendait imposer sa prépondérance ? Ses grands intérêts en jeu sur le Danube ne constituaient pas une raison suffisante pour expliquer pareille anomalie, car en 1855 la prétention de l'Angleterre d'être représentée dans la Commission riveraine avait été rejetée, quoique basée sur les mêmes motifs.

Mais, ce qui est plus grave, le projet dont nous parlons consacre des illégalités flagrantes. Il viole à la fois l'article 55 du Traité de Berlin et l'article 116 de l'Acte de Vienne.

239. — Quelle était en effet, d'après l'article 55 du traité de 1878, la mission de la Commission européenne ? c'était l'élaboration de règlements de navigation, de police fluviale et de surveillance ; il n'était pas dit un mot de la question d'exécution ; donc, en organisant un système quelconque d'exécution, la Commission européenne outrepassait ses pouvoirs. M. Engelhardt n'est pas de cet avis. « Il est vrai », dit-il, « que l'Acte européen de 1878 ne dit mot d'une Commission mixte ; mais il y a, si je ne me trompe, un protocole qui donne la clef de son silence sur ce point. Dans la séance du 2 juillet, le Congrès a déclaré en effet qu'il n'avait pas à se préoccuper des « nombreux détails » relatifs au régime projeté sur le Danube moyen, et l'un de ces détails concernait précisément le système de surveillance et d'exécution des règlements destinés à ce parcours. La question de surveillance et d'exécution restait donc ouverte, et il était naturel qu'en faisant l'objet de ses premières délibérations, la Com-

mission siégeant à Galatz, ou son comité d'étude, s'inspirât de la règle invariablement observée en cette matière sur tous les fleuves internationaux. Cette règle veut que la communauté des Etats riverains soit représentée par une commission formée de délégués de ces Etats (1) ».

M. Engelhardt se trompe en disant que « l'un des nombreux détails relatifs au régime projeté sur le Danube moyen » concernait le système d'exécution. En nous reportant au protocole du 2 juillet 1878 (v. n° 220), nous ne trouvons rien sur cette matière dans aucun des quatre articles de la proposition autrichienne. Et pourtant, ce ne peut être par mégarde que ce point y a été omis, car le mot « exécution » y est prononcé dans l'article 3 : « Un commissaire délégué par la Commission européenne veillera à l'exécution de ces règlements ». Que conclure de là sinon que la question d'exécution restait soumise au droit commun, la question de surveillance étant seule visée ? Enfin, la représentation des Etats riverains par une commission formée de délégués de ces Etats est-elle, comme le prétend M. Engelhardt, la règle invariablement observée sur tous les fleuves internationaux ? oui, en principe, en ce qui touche à la surveillance ; non, au contraire, en ce qui concerne l'exécution proprement dite.

On peut donc affirmer que l'établissement d'une commission exécutive sur le Bas-Danube constituait une innovation ; or, à quel titre la Commission européenne pouvait-elle ainsi innover sans avoir reçu mandat à cet effet ?

240. — Le régime exorbitant que nous critiquons est contraire non seulement à l'article 55 du traité de 1878, mais aussi à l'article 116 de l'Acte de Vienne. En effet, dans le silence du traité de Berlin, il faut, pour résoudre la question d'exécution, nous reporter aux principes de 1815. Or, voici la

(1) Engelhardt, *La question du Danube*, *R. D. I.*, 1883, XIII, p. 7.

règle que nous trouvons formulée dans l'article 116 : « Le règlement une fois arrêté ne pourra être changé que du consentement de tous les Etats riverains, et ils auront soin de pourvoir à son exécution d'une manière convenable et adaptée aux circonstances et aux localités ». La mission d'exécuter les règlements appartient donc aux Etats riverains du fleuve. C'est le droit commun. La division du Danube en tronçons ne peut avoir ici qu'une conséquence : faire considérer chaque tronçon comme un cours d'eau distinct ; nul besoin d'y introduire un régime exceptionnel. Les Etats riverains du Bas-Danube devraient donc seuls pourvoir à l'exécution des règlements établis pour leur propre section. Chacun agirait sur sa portion fluviale. D'ailleurs, même en admettant la possibilité d'un concert entre ces Etats pour l'exécution commune, à quel titre l'Autriche voudrait-elle participer à cette exécution ou, qui plus est, se l'attribuer en fait à elle seule ?

241. — Il convient de noter ici la façon dont M. Calimaki-Catargi, ministre de Roumanie, appréciait le projet du comité : « Ce travail, dit-il, ne répondait à aucune des prescriptions que la Commission avait dictées à son comité ; bien plus, il transgressait les dispositions mêmes du traité de Berlin. Aucun article ne stipulait l'entière liberté de navigation. Rien n'était ni pour ni contre le cabotage fluvial. L'organisation du pilotage, le mode d'application des amendes en cas de délits, d'autres restrictions encore tendaient à créer de nombreuses entraves à la navigation en général. Enfin, ce qui est plus grave, l'avant-projet instituait, avec le titre de Commission mixte, une autorité exécutive, qui n'était pas prévue par le traité de Berlin et qui mettait en lumière des prétentions d'un nouvel ordre... Cette autorité exécutive, qui en apparence était confiée aux Etats riverains, était mise en réalité tout entière

à la disposition d'une seule Puissance à laquelle on conférait la présidence avec voix prépondérante. Il n'y avait dès lors aucun contrepoids à son pouvoir. La Serbie, qui n'a presque rien à voir en dessous des Portes de Fer, n'opposerait sans doute aucune résistance pour sa part et l'action de la Bulgarie demeurerait par suite inefficace. Il en résultait que l'Autriche, qui était déjà maîtresse du Danube supérieur, obtenait encore, des privilèges et une véritable suprématie sur le reste de son cours (1) ».

242. — L'avant-projet précité fut discuté par la Commission européenne le 7 décembre. Celle-ci fut tout de suite frappée de la dictature que s'arrogeait l'Autriche-Hongrie sur le Danube. Le délégué roumain fit constater « qu'il n'avait pris aucune part à la discussion sur l'organisation et sur l'étendue des pouvoirs de la Commission mixte ». Cependant, la Commission européenne ne rejeta pas *de plano* le projet de son comité : elle s'efforça de le modifier de façon à empêcher l'Autriche d'exercer sa domination exclusive dans la Commission mixte. Le délégué anglais proposait à cette fin : 1° Que la durée de ladite Commission fût limitée à celle de la Commission européenne ; 2° Que toute décision de la Commission mixte fût susceptible d'appel devant la Commission européenne. Le premier point fut admis sans difficulté. Mais, au sujet du second point, le délégué allemand proposa la distinction suivante : Dans les matières administratives, toute décision sera définitive quand elle sera prise à la majorité des voix de la Commission mixte ; dans les questions de principe, il faudra l'unanimité, sinon l'appel sera possible devant la Commission européenne qui statuera à la majorité des voix.

Cette proposition ne fut pas accueillie par le délégué d'Angleterre. Alors, M. Barrère, délégué français, proposa à l'avant-

(1) *La Roumanie et la liberté du Danube*, p. 55 et suiv.

projet deux amendements : 1^o Renonciation de l'Autriche à sa voix prépondérante comme présidente de la Commission mixte ; 2^o Adjonction aux quatre membres de la Commission mixte d'un membre de la Commission européenne, désigné pour une période de six mois, par ordre alphabétique des Etats. Cette dernière modification procurait aux intérêts européens une représentation permanente dans la Commission mixte et rendait possible la constitution d'une majorité sans qu'il fût nécessaire d'attribuer une double voix à aucun Etat.

Mais le délégué roumain ne voulut pas céder sur une question qui était à ses yeux, et avec juste raison, une question de principe. Pour rester, dit-il, en conformité avec les stipulations du Congrès de Vienne de 1815, du traité de Paris de 1856, du traité de Londres de 1871 et du traité de Berlin de 1878, « les règlements doivent être élaborés par la Commission européenne, exécutés par les Etats riverains et cette exécution doit être surveillée par l'Europe (1) ». Il n'appartient donc nullement à la Commission européenne de constituer l'autorité chargée de l'application des règlements.

Néanmoins, la proposition française fut adoptée par les autres délégués ; mais comme le représentant de la Roumanie refusa de la signer, elle n'a pu acquérir aucune valeur pratique.

243. — Cependant la Conférence de Londres s'attribua le pouvoir de l'examiner, de la réviser et de la promulguer.

Le 10 février 1883, le comte Karolyi, plénipotentiaire d'Autriche, déclare adopter les règlements élaborés à Galatz et insiste particulièrement sur les deux points principaux suivants : « 1^o Participation de l'Autriche-Hongrie à la Commission mixte en raison de l'importance et de la supériorité de

(1) *Recueil du gouvernement roumain*, p. 731.

ses intérêts commerciaux et de navigation dans le cours moyen du Danube ; 2° Caractère exécutif de ladite Commission (1) ». Ces deux points, dit le comte Karolyi, font « l'essence des règlements adoptés par la Commission européenne, et c'est principalement pour cette raison que le Gouvernement impérial et royal doit demander aux Représentants des Puissances et à celui de la Roumanie et de la Serbie d'accepter les principes qu'ils impliquent ». La participation de l'Autriche à la Commission mixte ne peut, suivant lui, que contribuer à la stricte observation de la liberté de la navigation dans le Danube ; elle ne peut d'ailleurs exciter aucune crainte, par ce fait que la Commission mixte ne saurait exister sans la Commission européenne. Bref, le seul désir qui a guidé le Gouvernement de Vienne, c'est celui « d'avoir une situation qui lui permet de protéger, de concert avec les autres membres de la Commission mixte, ses intérêts légitimes et ceux de la navigation internationale ».

Quant au caractère exécutif de la Commission mixte, il paraît indispensable « pour assurer l'exécution régulière des règlements préparés par la Commission européenne » ; « il ne peut porter ombrage à personne, puisque tout le monde y sera soumis ». D'ailleurs, c'est ce caractère « qu'affecte la Commission européenne de Galatz » et en vertu de l'article 55 du traité de 1878 le régime en amont de Galatz doit être « mis en harmonie avec celui appliqué en aval ». On voit qu'ici l'Autriche interprétait à sa façon l'article 55, car cet article, nous le répétons, ne vise que l'élaboration des règlements et nullement leur exécution.

Qu'on n'objecte pas, continue le comte Karolyi, que le caractère exécutif de la Commission porterait atteinte à la sou-

(1) De Clercq, XIV, p. 146.

veraineté des Etats intéressés ; celle-ci demeurerait intacte « en dehors de l'application de certaines dispositions fluviales explicitement indiquées par les traités ».

Mais la Roumanie était l'un des principaux Etats intéressés dans la question. On ne pouvait rien sans elle. Or, elle n'avait voulu consentir sur ce point aucune restriction à sa souveraineté au sein de la Commission européenne. Et maintenant elle refusait de participer aux travaux de la Conférence de Londres où on lui refusait d'ailleurs voix délibérative. Cette situation ne laissait pas que d'embarrasser les Plénipotentiaires et surtout le comte Karolyi qui tenait tant à la mise en pratique du Règlement du 2 juin 1882.

244. — La Conférence essaya d'amener la Roumanie à revenir sur sa résolution. Elle proposa de mettre ses protocoles à la disposition du Gouvernement roumain. Le comte Karolyi, dans la séance du 13 février, se déclara disposé à faire les concessions suivantes : 1^o Renonciation à la double voix autrichienne dans la Commission mixte, à titre de réciprocité quant à la double voix roumaine (l'Autriche et la Roumanie font partie, on le sait, de la Commission européenne) ; 2^o Acceptation de la demande roumaine d'un sectionnement longitudinal du Danube ; 3^o enfin « pour la nomination des sous-inspecteurs, le gouvernement irait dans la voie des concessions jusqu'à admettre soit leur proposition par les Etats riverains, leur nomination par la Commission mixte et leur confirmation par les premiers, soit leur proposition par la Commission mixte et leur nomination par les Etats riverains ».

La Conférence adhéra à la première concession (voir art. 96 du Règlement) (1) et à la troisième (v. art. 101), considérant

(1) De Clercq, XIV, p. 198.

comme préférable la solution qui réserve aux Etats riverains la nomination des sous-inspecteurs. En ce qui concerne le sectionnement fluvial proposé, on décida, sur l'avis du plénipotentiaire de France, « de donner aux sous-inspecteurs le pouvoir de constater les contraventions fluviales partout où ils se trouveraient et de les porter à la connaissance du sous-inspecteur compétent qui prononcerait en dernier ressort pour éviter les conflits d'autorité qui pourraient résulter du déplacement du thalweg » (art. 106).

245. — Malgré ces concessions, la Roumanie demeura inflexible. La Conférence de Londres adopta néanmoins le Règlement du 2 juin 1882 (v. art. 7 du Traité) (1) avec les modifications dont nous venons de parler et quelques autres moins importantes. Mais le refus d'exécution de la part de la Roumanie rendit ce Règlement lettre morte. La Commission mixte n'a jamais pu se constituer et chaque Etat riverain du Bas-Danube a continué à administrer sa propre section fluviale. Faut-il se plaindre de cet état de choses ? nous ne le croyons pas, car, en droit, il est moins contraire aux principes que le régime organisé à Galatz, et, en fait, la libre navigation du Bas-Danube a toujours été respectée.

246. — 3^o *Prolongation des pouvoirs de la Commission européenne.* — La plupart des Plénipotentiaires étaient d'avis d'investir cette commission d'un caractère permanent ou tout au moins de prolonger ses pouvoirs pour une durée minimum de huit ou dix ans. Le baron de Mohrenheim, avant de faire connaître les intentions de son Gouvernement, appela l'attention de la Conférence sur les transformations profondes qui s'étaient opérées dans l'état de choses antérieur du Danube maritime (2).

(1) De Clercq, XIV, p. 180.

(2) De Clercq, XIV, p. 161.

Tout en rendant hommage au zèle, à l'intelligence, à la conciliation et à l'activité dont la Commission européenne avait su faire preuve, il déclara que la Russie, précisément parce qu'elle proclamait hautement et plaçait au-dessus de toute atteinte le principe de la liberté de la navigation fluviale, ne comprenait pas qu'on pût identifier ce principe avec une institution quelconque, et moins encore avec une institution essentiellement précaire depuis son origine jusqu'à ce jour. Puis il exposa les propositions suivantes à l'agrément desquelles la Russie subordonnait son adhésion à la prolongation des pouvoirs de la Commission européenne :

247. — *a)* Les embranchements et embouchures du bras de Kilia qui traversent sur tout leur parcours le territoire de la Russie rentrent sous l'autorité territoriale exclusive de cet Etat ;

b) La même règle s'appliquera jusqu'au thalweg pour la section du bras de Kilia qui sépare la Russie de la Roumanie ;

c) Le règlement fluvial de ce cours mixte prendra pour base celui du Danube maritime et sera appliqué par les Etats souverains des deux rives ;

d) Si la Russie entreprend dans ses propres eaux des travaux techniques d'amélioration intéressant la voie internationale, ces travaux ne devant pas préjudicier à la branche de Soulina, les cas de divergence à cet égard entre les autorités de la Russie et la Commission européenne seront soumis à l'examen des Puissances contractantes ;

e) Pour les règlements des péages, la Russie prendra en considération l'avis de la Commission européenne, sauf en cas de divergence, à s'entendre avec les mêmes Puissances contractantes.

Pour justifier ces prétentions, le baron de Mohrenheim

s'appuyait : 1^o sur le protocole de la Commission européenne du 2 novembre 1865 d'après lequel l'amélioration du bras de Soulina devenait l'œuvre définitive de la Commission européenne, ce qui rendait sans objet la clause relative aux autres bouches du Danube (art. 3 de l'Acte public, relatif au St-Georges); 2^o sur la grande utilité qu'il y aurait pour les riverains et pour le commerce en général à faire participer les cours d'eau de Kilia aux bienfaits de la libre navigation fluviale; 3^o sur ce que les obligations, qui, sur les cours d'eau conventionnels seuls, peuvent être consenties par les autorités territoriales riveraines dans le plein exercice de leur liberté souveraine, ne sauraient s'étendre au delà des exigences unanimement reconnues nécessaires au développement de la navigation générale.

Remarquons que ces raisons auraient eu la même force si la Roumanie les avait fait valoir à propos du St-Georges.

248. — Dans la séance du 24 février 1883, on discuta les prétentions du baron de Mohrenheim auxquelles Lord Granville proposa quelques modifications :

« 1^o La Commission européenne n'exercera pas de contrôle effectif sur les parties du bras de Kilia dont les deux rives appartiennent à l'un des riverains de ce bras » (art. 3 du Traité de Londres du 10 mars 1883). Le plénipotentiaire d'Italie aurait voulu qu'on en énonçât la raison en ces termes : La Commission européenne, ayant par son protocole du 2 novembre 1865 choisi le bras de Soulina comme objet de ses travaux et de son contrôle, elle n'exercera plus, etc., mais cet amendement fut jugé superflu.

« 2^o Pour la partie du bras de Kilia qui traverse à la fois le territoire russe et le territoire roumain, et afin d'assurer l'uniformité des règlements dans le Bas-Danube (Danube maritime), les règlements en vigueur dans le bras de Soulina

seront appliqués sous la surveillance des délégués de Russie et de Roumanie à la Commission européenne » (art. 4 du Traité). Sur la proposition du plénipotentiaire russe, la Conférence convint que l'adoption du règlement de Soulina ne devait s'entendre que sous la clause *mutatis mutandis*, afin de pouvoir tenir compte des circonstances locales, et que les délégués russes et roumains pourraient se faire remplacer par des surveillants subalternes des mêmes nationalités.

« 3^o Il demeure entendu que les agents de la Commission européenne pourront, pour leur instruction personnelle, circuler dans le bras de Kilia jusqu'à ses embouchures inclusivement ». Cet article fut adopté sans difficulté, mais dans la séance du 7 mars, le baron de Mohrenheim proposa de consigner simplement cette clause au protocole, sans l'introduire dans le Traité. C'est ce qui eut lieu.

« 4^o Au cas où la Russie entreprendrait des travaux dans le bras mixte et entre les deux rives qui lui appartiennent, elle donnera connaissance à la Commission européenne des plans de ces travaux dans le seul but de constater qu'ils ne portent aucune atteinte à l'état de navigabilité du bras de Soulina. Les travaux qui ont déjà été exécutés au Tchatal d'Ismail restent à la charge et sous le contrôle de la Commission européenne du Danube ». Cet article fut facilement adopté. On le compléta en mentionnant la Roumanie à côté de la Russie et en ajoutant au bras de Soulina les autres bras pour bien montrer l'intention de la Russie de n'entreprendre aucuns travaux de nature à léser les intérêts de la navigabilité non seulement sur le bras de Soulina, mais aussi sur tout autre bras, fût-il ou non international (art. 5, al. 1 et 2 du Traité).

Le 7 mars, le baron de Mohrenheim proposa d'ajouter à l'art. 4 du projet l'alinéa suivant : « En cas de divergence

entre les autorités de la Russie ou de la Roumanie et la Commission européenne quant au plan des travaux à entreprendre dans le bras de Kilia, ces cas seraient soumis directement aux Puissances ». Cet amendement fut adopté. De plus, on prévint le cas où la Commission européenne voudrait étendre les travaux du Tchatal d'Ismaïl, travaux qui pourraient affecter, selon les uns, ou ne pas affecter, selon les autres, la navigabilité du bras de Kilia. En cas de divergence sur ce point, disait le plénipotentiaire de Russie, pourquoi ne pas soumettre directement aux Puissances la question de l'extension des travaux ? Cette proposition passa également dans l'article 4 (art. 5, al. 3 du Traité).

« 5° La Russie communiquera de même à la Commission européenne le règlement des péages qu'elle voudrait prélever dans le but d'établir un système uniforme. » Le baron de Mohrenheim se borna à prendre cet article *ad referendum*, mais, tout en attendant les instructions définitives de son Gouvernement, il proclama l'heureux et parfait accord de vues qui s'était établi sur tous les autres points. Le 7 mars, il proposa la nouvelle rédaction suivante : « Il est entendu qu'aucune restriction n'entravera le droit de la Russie de prélever des péages destinés à couvrir les frais des travaux entrepris par elle. Toutefois, en vue de sauvegarder les intérêts réciproques de la navigation sur les bras de Soulina et de Kilia, le Gouvernement russe, afin d'assurer une entente à ce sujet, saisira les Gouvernements représentés dans la Commission européenne des règlements des péages qu'il jugerait utile d'introduire. » Cette rédaction devint l'article 6 du Traité. Lord Granville, pour bien en préciser le sens, aurait voulu faire constater que le texte de cet article impliquait « la nécessité d'un accord entre les Puissances avant la mise en vigueur du système et du règlement des péages ». Mais il n'insista

pas, le baron de Mohrenheim ayant affirmé que telle était bien la portée de sa rédaction.

« 6° En cas de divergence entre les autorités de la Russie et la Commission européenne quant aux plans des travaux ou au règlement des péages, le cas serait soumis directement aux Puissances. » Cet article fut adopté, mais ses dispositions ne formèrent pas un article distinct du Traité ; nous les avons retrouvées dans les articles 5, alinéa 3, et 6, alinéa 2 ci-dessus.

« 7° Tous les traités, actes et arrangements relatifs au Danube et à ses embouchures sont maintenus dans celles de leurs dispositions qui ne sont pas abrogées ou modifiées par les stipulations qui précèdent. » Cet article devint l'article 8 du Traité. Pour donner satisfaction au plénipotentiaire ottoman, on consigna au protocole que l'article 52 du Traité de Berlin, relatif à la démolition des forteresses du Danube, était bien entendu compris dans les traités, actes et arrangements ci-dessus mentionnés.

249. — Le régime du Danube maritime ainsi modifié pour donner satisfaction aux réclamations de la Russie, on étudia la question, jusque là réservée par cet Etat, de la prolongation des pouvoirs de la Commission européenne. Les plénipotentiaires de France, d'Italie et de Turquie auraient désiré qu'on adoptât la permanence, mais la Conférence finit par se rallier à l'opinion du plénipotentiaire autrichien qui proposait l'acceptation du terme le plus long à l'égard duquel les Puissances pourraient tomber d'accord. On adopta cette solution uniquement parce que l'unanimité ne paraissait pas devoir s'établir au sujet de la permanence. Voici le texte du projet proposé par le second plénipotentiaire de France : « Les pouvoirs de la Commission européenne, dont la juridiction s'étendra désormais jusqu'à Braïla inclusivement, sont prolongés pour une période de vingt et un ans à partir du

24 avril 1883. — A l'expiration de cette période, les pouvoirs de ladite Commission seront, par tacite reconduction, renouvelés de trois ans en trois ans, sauf le cas où l'une des H. P. contractantes notifierait, un an avant l'expiration de l'une de ces périodes triennales, l'intention d'introduire des modifications dans sa constitution ou dans ses pouvoirs » (1). Ce projet fut adopté. On fit un article spécial (art. 1 du Traité) pour consacrer l'extension des pouvoirs de la Commission jusqu'à Braïla. Quant au reste du texte, il est devenu l'article 2.

250. — Dans la séance du 7 mars 1883 (2), le plénipotentiaire d'Autriche-Hongrie déclara que, vu la corrélation indissoluble de la Commission européenne avec la Commission mixte, il entendait que cette corrélation, fixée d'ailleurs par l'article 98 du Règlement de Galatz, serait maintenue dans l'avenir, et que le terme de vingt-et-un ans serait le même pour la durée de l'une comme de l'autre Commission, en raison du roulement alphabétique de six voix. Le baron de Mohrenheim aurait désiré qu'on fixât seulement un terme de quatre ans « à titre d'essai du fonctionnement par ordre alphabétique de la délégation émanant de la Commission européenne », mais il crut pouvoir céder sur ce point et se contenta de présenter quelques observations, très judicieuses d'ailleurs, dans la séance du 10 mars. La corrélation fixée par l'article 98 du Règlement de Galatz ne peut, dit-il, s'entendre que dans un seul sens, à savoir que l'existence de la Commission mixte dépend de la Commission européenne, mais non *vice versa*. Celle-ci en effet a existé vingt-sept ans sans l'autre, et on peut croire avec raison qu'il ne saurait être de l'intérêt de personne de lui faire courir à l'avenir toutes les chances auxquelles pourrait se trouver exposée la Commission mixte.

(1) De Clercq, XIV, p. 170.

(2) De Clercq, XIV, p. 173.

« Cette question préjudicielle ainsi dégagée de toute ambiguïté, le Gouvernement impérial a pensé qu'il serait prématuré d'accorder d'emblée à une Commission encore à naître, qui ne saurait avoir d'autres titres à notre confiance que l'espoir que nous mettons en elle, c'est-à-dire un peut-être, la même durée qu'à une Commission qui a déjà fait ses preuves, qui a passé par le creuset d'une expérience de plus d'un quart de siècle, qui a à faire valoir un état de services des plus glorieux, et à laquelle le terme prolongé actuel n'a fini par être accordé qu'après une longue suite de renouvellements progressifs, au fur et à mesure qu'elle accumulait des titres qui lui créaient des droits ». Le baron de Morenheim désirait qu'on recueillît sur cette question la pensée des autres plénipotentiaires.

On finit par convenir « que la Commission mixte est une émanation de la Commission européenne du Danube, laquelle forme comme la clef de voûte du système danubien accepté par la Conférence, et que l'article 97 du Règlement permet aux Puissances de s'entendre pour modifier au besoin la constitution ou les pouvoirs de la Commission mixte ». Néanmoins, le plénipotentiaire austro-hongrois maintint son opinion au sujet de la durée identique des deux Commissions. L'article 98 du Règlement qu'il invoquait à ce sujet ne prouve pourtant absolument rien.

251. — En somme, d'un bout à l'autre des négociations relatives au régime du Danube, l'esprit de domination de l'Autriche ne cesse de se manifester. C'est lui qui est la source principale des dispositions anormales qu'on rencontre dans cette matière, mais dont la principale (institution d'une Commission mixte) est restée lettre morte, à cause de son caractère vexatoire.

SECTION VII. — **Appréciation de la nouvelle législation danubienne.**

252. — « L'organisation de la liberté de navigation s'est développée, sur le Danube, dans une direction tout à fait opposée aux principes fondamentaux qu'avait proclamés le Congrès de Vienne et qu'a reconnus le traité de Paris..... Il me paraît incontestable que les intérêts ou aspirations politiques ont remplacé ici, en grande partie, les intérêts commerciaux qui avaient provoqué dans le principe les mesures internationales prises d'un commun accord par les Puissances intéressées à la liberté de la navigation fluviale. » Ainsi s'exprimait M. de Martens dans une lettre qu'il écrivait en 1883 au secrétaire de l'Institut de droit international afin de proposer à cette assemblée l'élaboration d'un règlement de navigation fluviale (1). Telle est bien l'appréciation à laquelle prête la législation actuelle du Danube.

253. — On peut dire avec M. de Bunsen (2) que « le contrôle suprême des affaires de l'Europe par les Grandes Puissances est le fait capital de la politique du XIX^e siècle » ; mais on peut ajouter que jamais l'intervention européenne ne s'est manifestée davantage qu'à propos de la question du Danube. Celle-ci qui, à la suite du Congrès de Berlin, ne consistait qu'en un simple litige entre la Roumanie et l'Autriche, devint rapidement un différend entre la Roumanie et les Grandes Puissances.

254. — Le droit d'un petit État doit peser plus dans la balance que l'intérêt d'une grande Puissance (3). Voilà un prin-

(1) *R. D. I.* 1883, XV, p. 626.

(2) Th. de Bunsen, La question du Danube, *R. D. I.* 1884, XVI, p. 551.

(3) F. de Holtzendorff, *Les droits riverains de la Roumanie sur le Danube*, p. 100.

cipe d'équité que la Conférence de Londres a eu tort de perdre de vue ; toutefois, il lui eût été bien difficile d'en tenir compte en présence des convoitises de deux grandes Puissances, la Russie et l'Autriche. La première détestait la surveillance européenne des bouches du Danube, tandis que la seconde y tenait d'autant plus qu'elle voulait exercer sa prépondérance sur toute l'étendue du grand fleuve. Ce fut la Roumanie qui vit ses droits sacrifiés pour la conciliation de ces prétentions rivales. Etant parvenue à soustraire le bras de Kilia à la juridiction de la Commission, la Russie devait un dédommagement à l'Autriche : le nouvel Etat en fit les frais.

Quela Conférence ait agi ou non dans l'intérêt du commerce du Bas-Danube ou du maintien de la paix européenne, elle a incontestablement violé les droits de la Roumanie. Après avoir refusé à cet Etat voix délibérative, dans la crainte d'un veto de sa part, elle a adopté un règlement contre lequel la Roumanie avait protesté parce qu'il empiétait sur les droits souverains des riverains et créait au profit de l'Autriche un privilège injustifiable. Bien plus, elle avait failli faire déclarer ce règlement exécutoire !

255. — Nous avons montré ci-dessus (v. n^{os} 239 et suiv.) que la Commission européenne, n'ayant reçu aucun mandat pour traiter la question d'exécution du nouveau règlement, cette exécution devait, suivant les règles du droit commun, appartenir aux Etats riverains.

Disons quelques mots de la défense des prétentions autrichiennes.

D'après MM. Strisower et Jellinek, la surveillance dont il est question dans les traités impliquerait, outre l'inspection, un véritable pouvoir exécutif (1). On pourrait, sans violer la

(1) Dr Leo Strisower, Article de la *Zeitschrift für das Privat und öffent-*

souveraineté territoriale, confier l'exécution des règlements de navigation à une autorité internationale. C'est ce que démontrent, disent-ils, les actes de navigation du Rhin de 1815 et de 1831, et ceux du Pô et du Pruth. D'ailleurs, n'a-t-on pas décidé à Berlin (art. 55) que les règlements du Bas-Danube devraient être mis en harmonie avec ceux du Danube maritime ? Et M. Strisower explique ainsi en quoi consiste cette harmonie : L'administration du Danube maritime donne la prédominance aux nations qui représentent le commerce maritime pour protéger ce commerce contre les États riverains ; mais, en amont de Braïla, c'est le commerce fluvial proprement dit qui réclame cette protection et cette influence. Or l'Autriche est le principal représentant du commerce fluvial ; c'est donc à elle qu'il faut donner l'influence prépondérante dans la réglementation du Bas-Danube.

256. — Que vaut cette argumentation ingénieuse ? Elle repose sur le sens que M. Strisower prête au mot « harmonie ». Or, ce mot n'a ici aucune portée. On ne le trouve pas dans les comptes-rendus du Congrès. C'est le comité de rédaction qui l'a substitué au mot conformité auquel il attribuait sans doute la même signification.

D'ailleurs, il résulte de la discussion qui a eu lieu au Congrès de Berlin le 2 juillet 1878 et à la Commission européenne le 27 mai 1882, que l'objet visé en parlant de conformité ou d'harmonie était le maintien de l'influence des Grandes Puissances sur le Bas-Danube comme représentants du commerce du monde. Tel était l'avis de la Roumanie elle-même. Tout ce que le Gouvernement de Bukarest voulait, c'est que l'Autriche, tout en ayant la présidence de la Commission mixte, n'y obtint pas une trop grande prépondérance

liche Recht, Vienne, 1884, XI, 4. — Dr George Jellinek, *Österreich-Ungarn und Rumänien*, Vienne, Alfred Hölder, 1884.

et que l'exécution du Règlement fût laissée entre les mains de l'autorité territoriale. Et M. de Stourdza disait fort justement : « C'est en qualité de mandataires de l'Europe que les Grandes Puissances participent à côté des Riverains dans la Commission de Galatz ; ce n'est qu'à ce titre européen que les Non-riverains peuvent participer à la nouvelle Commission ; telle doit être la situation de l'Autriche, non-riveraine du Bas-Danube ».

257. — Sans doute, d'après les principes de 1815, les riverains d'un fleuve peuvent se considérer comme riverains de chaque section du fleuve, même étrangère à leur territoire ; non pas qu'il s'agisse ici, comme le prétendent certains auteurs, d'une sorte de *condominium*, mais parce que la navigation doit être libre pour chaque État riverain sur la section fluviale de ses coriverains. L'Autriche peut donc être envisagée comme riveraine du Danube considéré comme un fleuve unique. Elle peut par suite participer à la réglementation du Bas-Danube, mais à la condition que les riverains de cette partie du fleuve obtiennent les mêmes droits sur le Haut-Danube.

Or, l'Autriche n'admettant aucune réciprocité, l'équité commande de traiter chaque tronçon danubien comme un fleuve distinct. Il en résulte que créer à l'Autriche une situation privilégiée sur le Bas-Danube dont elle n'est pas riveraine et exclure de cette section la Roumanie, Puissance riveraine, constituent une double justice.

258. — En supposant d'ailleurs que la Roumanie se fût inclinée, la Commission de Galatz pouvait-elle confier à une autorité internationale le soin d'exécuter les règlements ? non, avons-nous déjà dit, car l'article 55 du traité de Berlin ne lui avait pas donné mandat à cet effet. D'autre part, la Conférence de Londres ne l'aurait pu que de concert avec la

Roumanie. Qu'importe alors que sur d'autres cours d'eau et même sur le Danube maritime l'exécution des règlements soit confiée à un syndicat assisté d'un inspectorat subordonné ? C'est une exception à la règle, voilà tout ; or les exceptions ne peuvent s'étendre qu'en vertu d'un texte formel, et ce texte fait ici défaut.

259. — S'il est incontestable que la Conférence de Londres a eu tort en droit de refuser d'admettre la Roumanie avec voix délibérative, elle a eu non moins tort en fait d'agir ainsi, car elle a rendu lettre morte le nouveau règlement. Suivant M. Geffcken (1), qui a défendu les droits de la Roumanie, plusieurs solutions alternatives seraient acceptées par cet Etat : 1^o simple surveillance accordée à la Commission européenne sur le Bas-Danube ; elle pourrait s'exercer par un délégué ; 2^o extension des pouvoirs de la Commission européenne jusqu'aux Portes de Fer ; 3^o retour aux intentions du traité de 1856 en constituant une Commission riveraine unique pour tout le Danube, composée du Wurtemberg, de la Bavière, de l'Autriche-Hongrie, de la Roumanie, de la Russie, de la Serbie et de la Bulgarie ; 4^o maintien de la Commission internationale pour le Danube maritime et constitution d'une Commission mixte ou de surveillance jusqu'à Belgrade ou jusqu'à l'embouchure de la Save, de manière que l'Autriche deviendrait Etat riverain.

260. — De toutes ces solutions, la troisième est évidemment la plus conforme aux principes de 1815. Elle substituerait un régime uniforme au morcellement du Danube en plusieurs tronçons. « Ce serait au fond l'Acte de navigation du 7 novembre 1857, révisé d'après les exigences de la situation actuelle et les expériences faites depuis le traité de Paris ». La présidence de la Commission reviendrait tout naturelle-

(1) Geffcken, *La question du Danube*, p. 60, Berlin, 1883.

ment à l'Autriche, et la Russie ne s'en plaindrait pas, car elle s'accommoderait plus volontiers d'une commission riveraine que du contrôle européen.

261. — En attendant, le *statu quo* actuel du régime danubien est loin d'être conforme à la vraie doctrine de 1815. Où est en effet « cette association riveraine unique appelée à traiter les eaux communes comme un domaine indivis soumis sur toute son étendue navigable à un système administratif uniforme (1) » ? On trouve à la place trois systèmes administratifs différents, applicables à des sections distinctes : Commission européenne, Commission mixte, traités particuliers.

Outre les trois grandes divisions du Danube, il existe maintes subdivisions qui ne sont pas toutes nettement déterminées.

Ainsi, en aval de Braïla, tandis que la Soulina et le St-Georges sont soumis à la Commission européenne, la Kilia relève de ses deux co-riverains, la Russie et la Roumanie, sous les restrictions suivantes : contrôle indirect de la Commission européenne par l'intermédiaire de ses deux membres russe et roumain sur les sections mixtes ; intervention de la Commission dans les questions techniques et fiscales. Entre l'embouchure du Pruth et le Tchatal d'Ismail (point de départ de la Kilia) se trouve un parcours de 28 milles marins dont le régime est indécis, le Congrès de Berlin n'ayant pas fixé dans ces parages la frontière russo-roumaine. Entre les Portes de Fer et la frontière hongroise, quelques kilomètres de rives dépendent à la fois de la Roumanie et de la Serbie. Quelle loi doit les régir ? est-ce l'acte non ratifié de 1857 ? sont-ce au contraire des conventions particulières ? Mêmes

(1) Engelhardt, Discussion des derniers actes convent. relat. au rég. des fl. intern. *R. D. I.*, XIII, 1881, p. 187.

questions se posent en ce qui concerne les tronçons austro-hongrois, bavarois et wurtembergeois.

Toutes ces divisions plus ou moins apparentes sont contraires à la lettre et à l'esprit des principes de 1815, auxquels on n'aurait pu à la rigueur déroger qu'en ce qui concerne la région maritime pour des raisons de circonstance. Ce morcellement est dû, non plus comme sur les fleuves du moyen âge, au despotisme financier des seigneurs, mais à l'intérêt politique.

262. — Néanmoins un même régime peut exister, en fait, sous des gouvernements différents, et telle est à peu près la condition de la voie danubienne ; car malgré l'absence de ratification du Règlement de Londres, la Roumanie laisse la navigation entièrement libre. Il en résulte « qu'au point de vue des principes de liberté et d'égalité qui sont l'essence de la législation fluviale (1) » ; le Danube ne présente en réalité que deux grandes zones : 1^o celle qui s'étend du point où il devient navigable jusqu'aux Portes de Fer (Haut-Danube) ; 2^o celle qui va des Portes de Fer aux embouchures (Bas-Danube). Le Haut-Danube reste encore réservé. Son régime est organisé d'une façon plus ou moins exclusive d'après des traités conclus entre l'Autriche et ses co-riverains. Quant au Bas-Danube, quoique morcelé sous le rapport de la surveillance et de la direction, les lois identiques qui le régissent en fait ou en droit « sont inspirées par la plus saine et par la plus large interprétation des règles communes posées aux Congrès de Vienne et de Paris ». (Traitement identique de tous les pavillons ; caractère uniquement rémunératoire des droits de navigation et des taxes locales ; neutralisation du fleuve au point de vue douanier.)

(1) Engelhardt, *Le droit fluv. conv. et le traité de Londres de 1883. R. D. I.*, XVI, 1884, p. 366 et suiv.

APPENDICE.

Régime du Pruth.

263. — Le Pruth mérite d'être étudié à part à un double point de vue. C'est d'abord l'un des principaux affluents internationaux du Danube ; ensuite, au point de vue de la législation, ce dernier fleuve étant divisé en plusieurs tronçons, il fallait bien instituer pour son tributaire, le Pruth, un régime particulier. Ce régime est, comme nous allons le voir, très analogue à celui du Danube maritime et partant fort libéral.

264. — C'est le 15 décembre 1866 que furent signées à Bukarest entre la Roumanie, la Russie et l'Autriche les stipulations qui régissent aujourd'hui encore la navigation du Pruth (1).

Cette navigation est proclamée par l'article 1^{er} entièrement libre. Nous trouvons, il est vrai, un peu plus loin l'expression « sous le rapport du commerce », mais il faudrait se garder de l'interpréter dans le même sens étroit qu'à propos du Rhin. (V. nos 82 et suiv.). Les négociateurs de 1866 ont voulu faire participer le Pruth au régime de liberté du Danube maritime, et, pour lever toute équivoque, ils ont décidé que sous le rapport du commerce, la navigation ne pourrait être interdite « à aucun pavillon ».

D'après l'article 2, il sera perçu, au seul confluent du Pruth, une taxe unique et d'un taux convenable, dans le but exclusif de couvrir les frais des travaux d'amélioration du fleuve et ceux de l'entretien de sa navigabilité en général. Toutefois, si certaines communes riveraines voulaient construire à leurs

(1) Djuvara, *Traité, conventions et arrangements internationaux de la Roumanie, actuellement en vigueur*. Bukarest, 1888, pp. 58 et suiv.

frais des travaux d'utilité reconnue pour les navires, elles pourraient prélever une taxe correspondante qui, « dans tous les cas, ne pourrait être que l'équivalent exact du service rendu » ; seuls la paieraient les navires qui voudraient en profiter (art. 18). Ces deux articles appliquent sainement la règle d'après laquelle l'imposition fluviale ne doit jamais être considérée comme une source de revenus directs.

L'article 3 proclame la franchise absolue du transit, et l'article 4 pose en termes précis l'important principe de la neutralisation du fleuve au point de vue douanier : « Les lignes douanières suivront partout les rives du fleuve sans jamais le traverser » ; de là il résulte que les navires du fleuve ne subiront le contrôle des douanes que quand ils accosteront l'une ou l'autre des deux rives. Des dispositions seront prises pour empêcher que les agents douaniers n'entravent l'exercice de la navigation. Le futur règlement facilitera autant que possible le halage des bateaux le long des rives (art. 5). On augmentera le nombre des échelles ou stations douanières pour l'exportation et l'importation des marchandises (art. 6).

L'article 7 institue sous le nom de Commission mixte une autorité syndicale permanente chargée de réglementer le régime du Pruth. Composée de trois membres, c'est-à-dire des délégués russe, autrichien et roumain, cette Commission mettra le fleuve « dans les meilleures conditions possibles de navigabilité » et élaborera un acte de navigation. Sa mission consistera dans les quatre attributions suivantes : 1^o Elle désignera et fera exécuter les travaux indispensables pour améliorer le lit du fleuve ; 2^o Elle arrêtera et mettra en application le tarif des droits de navigation ; ce tarif devra être approuvé par les Gouvernements respectifs (art. 20) ; il aura exclusivement le caractère de contreprestation de services rendus ; 3^o Elle élaborera les règlements de police fluviale, qui devront

être sanctionnés par les Gouvernements respectifs (art. 26) ;
4° Elle veillera à l'entretien des ouvrages et à l'observation des règlements. Si nous comparons l'article 7 précité aux articles 16 et 17 du traité de Paris de 1856, nous constatons que la Commission du Pruth centralise les mêmes attributions que les deux Commissions du Danube.

Sous la direction de l'autorité syndicale fonctionne un Inspecteur, nommé par les trois membres qui la constituent, rétribué sur le budget des dépenses générales, revêtu d'un caractère international et dont l'autorité s'exerce indistinctement à l'égard de tous les pavillons (art. 8, 9 et 10). Voici les attributions de cet Inspecteur telles que les énumère l'article 8 : 1° Surveiller l'exécution des travaux d'amélioration en vue de leur conformité avec les projets, plans et devis approuvés par les trois Gouvernements ; 2° Contrôler exactement l'encaissement des taxes suivant le tarif arrêté ; 3° Assurer la stricte application des règlements de police ; 4° Veiller à l'entretien en bon état des ouvrages d'amélioration et faire exécuter à cet effet les travaux nécessaires. Cette institution d'un inspectorat subordonné à la Commission nous rappelle le régime du Danube maritime.

L'autonomie particulière de chaque Etat riverain se trouve restreinte au profit de la communauté en ce qui concerne l'exécution des travaux. Nous lisons en effet dans l'article 11 que « les travaux de correction du Pruth seront exécutés d'après un projet général pour tout son parcours navigable. Ce projet général ainsi que les plans spéciaux et le devis qui s'y rattachent seront soumis à l'approbation des trois Gouvernements ». L'article 12 confère en outre à la Commission la faculté d'introduire dans le projet des travaux lors de leur exécution des modifications d'une importance secondaire.

Tous les ouvrages créés par la Commission resteront, avec

leurs accessoires et dépendances, exclusivement affectés à l'usage de la navigation du Pruth et seront placés sous la sauvegarde et la garantie du droit international. La Commission les administrera, veillera à leur entretien et à leur développement, etc. Cette disposition est tout à fait analogue à celle de l'article 1^{er} de l'Acte danubien de 1865.

Les articles 14 et suivants édictent des prescriptions destinées à rendre efficace la liberté de la navigation : Assistance et concours des Etats riverains pour faciliter la tâche de la Commission ; établissement de chemins de halage sur les deux rives ; proscription de tout obstacle tel que digue, moulin, etc., de nature à entraver la circulation ; communication préalable à la Commission des plans des ponts, quais ou autres établissements de même nature que l'on voudrait construire ; soumission à l'approbation de la Commission du montant des taxes que les communes riveraines établiraient pour couvrir les frais de travaux particuliers ; réglementation par la Commission des communications d'une rive à l'autre à l'aide de ponts et de bacs.

Les articles 20 et suivants s'occupent des taxes et de la police.

Le produit du péage perçu au confluent du Pruth sera affecté : *a*) par priorité et préférence à couvrir les frais d'administration et d'entretien des ouvrages de correction après leur achèvement ; *b*) au paiement des intérêts des sommes employées pour les travaux d'amélioration ; *c*) à l'amortissement successif de ce capital (art. 21). Plus tard, les Commissaires réviseront le tarif et réduiront autant que possible le montant des taxes tout en conservant le revenu moyen jugé nécessaire pour l'entretien en bon état de la navigabilité. Un poste roumain établi au confluent du Pruth prêterait main-forte aux agents chargés de la perception. Celle-ci, de

même que l'administration de la caisse de navigation, dont le contrôle appartiendra à l'Inspecteur, seront soumises à un règlement spécial élaboré par la Commission. Chaque année, l'autorité syndicale rendra compte des opérations de la caisse aux Gouvernements contractants.

Le règlement de navigation et de police élaboré par la Commission et sanctionné par les Parties sera joint au présent acte et fera loi « non seulement en ce qui concerne la police fluviale, mais encore pour le jugement des contestations civiles qui pourraient naître par suite de l'exercice de la navigation ». Les Parties prêteront aide et assistance à l'Inspecteur et aux organes de la Commission mixte chargés d'en assurer l'exécution.

La police sanitaire sera réglementée de façon à ne pas entraver la libre navigation. Il suffira en principe à tout bâtiment de présenter sa patente de santé aux autorités des échelles où il mouillera ; toutefois, il pourra en être autrement si un bateau remontant le Pruth vient de provinces riveraines du Danube éprouvées par une épidémie. Des lignes quaranténaires, dit l'article 29, pourront être établies en cas d'épidémie. Mais ce mode de préservation nous paraît peu efficace, car le Pruth n'est pas d'une largeur telle qu'on puisse pratiquer l'isolement complet de ses rives.

265. — Telle est l'économie générale de la Convention de Bukarest du 15 décembre 1866. En exécution de cet acte, la Commission mixte du Pruth a arrêté le 8 février 1871 un Règlement de navigation et de police divisé en cinq titres dont il est utile de donner une idée sommaire.

Le titre I^{er} pose quelques règles générales. Il proclame la liberté absolue de la navigation sous le rapport du commerce (art. 1^{er}). Nous ne trouvons aucune restriction concernant le cabotage. Tous les navigateurs du Danube maritime

sont en principe admis sur le Pruth ; il leur suffit de produire « les diplômes ou brevets qui leur ont été délivrés par l'autorité de laquelle ils relèvent. » Quant aux marins non munis de ces documents, ils sont tenus de se faire délivrer une patente spéciale, soit par leur autorité nationale, s'ils sont sujets d'un des Etats riverains, soit par l'Inspecteur de la navigation du Pruth, s'ils sont étrangers. La patente ne sera délivrée « qu'à des marins expérimentés, de bonne conduite, et possédant les connaissances nécessaires pour l'exercice de la navigation. » Elle pourra être retirée après trois condamnations pour contravention au Règlement. Dans la même hypothèse, « l'exercice de la navigation pourra être interdit par l'Inspecteur à tout capitaine, pilote ou marin, quelle que soit l'autorité de laquelle il tient son diplôme ou brevet » (art. 2 et 3).

Les conducteurs de radeaux et trains de bois n'ont besoin d'aucune patente ; il leur suffit de se munir des documents nécessaires pour constater leur identité (art. 4). Les articles 5 et suivants fixent les diverses formalités à remplir par les bâtiments naviguant dans le Pruth (obtention de documents constatant leur bon état de navigabilité, de certificats de capacité des machinistes, de lettres de voiture, etc. ; production de ces pièces à toute réquisition des agents préposés à la police fluviale ; formalités à remplir au confluent du Pruth pour l'acquittement des taxes).

Le titre II s'occupe spécialement de la police de la navigation. Nous n'avons à ce propos rien de particulier à signaler. Bornons-nous à dire que ce titre est divisé en quatre chapitres dont les dispositions se retrouvent à peu de chose près dans tous les règlements de navigation : règles générales, règles pour les bâtiments qui se croisent ou se dépassent, prescriptions à suivre en cas de naufrage et d'échouement,

enfin dispositions particulières à observer dans l'intérêt des travaux d'amélioration à entreprendre dans le Pruth. Le caractère général de toutes ces prescriptions, c'est leur conformité complète avec le régime de liberté proclamé pour le fleuve.

Le titre III présente plus d'intérêt. Il s'occupe de l'application des lois sur les douanes des Etats riverains. C'est là une matière qu'aucune autre convention fluviale n'a traitée avec autant de détails et autant de précision : « Les lignes douanières des pays riverains du Pruth suivent partout les rives sans jamais les traverser, de telle sorte que les eaux de la rivière sont considérées, sous le rapport des douanes, comme entièrement franches et qu'il ne peut être perçu aucun droit de transit sur les marchandises transportées par cette voie ». Tel est le principe proclamé par l'art. 55. L'art. 56 en déduit les conséquences : Aucun bateau ou radeau en mouvement ou à l'ancre dans le lit de la rivière ne doit être soumis à l'action des douanes. Celles-ci n'interviendront qu'au moment où il accostera l'une des rives ; elles ne pourront nullement entraver le halage ni empêcher « la communication entre les équipages et les hommes débarqués ou les conducteurs des animaux employés au halage », mais elles surveilleront les communications de ceux-ci avec l'intérieur du pays riverain.

Pour éviter les fraudes, les bateaux ne pourront en principe charger et décharger que dans les ports ou échelles munis de stations douanières. Les droits de douane ne seront dus (tant pour l'importation, que pour l'exportation, s'il y a lieu) que quant aux marchandises expédiées en destination d'un port ou échelle appartenant à un autre pays que le lieu d'embarquement (art. 57). Le patron ou conducteur d'un bâtiment peut exceptionnellement, pour cause de force majeure, dé-

barquer sa cargaison sur tout autre point que les ports ou échelles, mais « à charge par lui de prévenir immédiatement les préposés de la douane ou de l'autorité locale la plus voisine, afin que ceux-ci puissent constater les causes qui l'ont forcé d'aborder et prendre les mesures nécessaires pour surveiller les marchandises débarquées » (art. 59). Le service des agents douaniers qui seraient embarqués à bord d'un transport quelconque se borne à la surveillance du bâtiment et de la cargaison (art. 60). La Commission mixte peut faire exercer par l'agent percepteur des droits de navigation et au moment de la perception de ces droits un contrôle spécial destiné à constater si les marchandises sortant du Pruth ont acquitté les droits d'exportation auxquels elles peuvent être soumises dans le pays de provenance et si elles ont payé les taxes locales régulièrement établies dans les ports ou échelles (art. 58 et 61). Ce contrôle revêt un caractère purement informatif. En cas de fraude reconnue, l'autorité douanière compétente poursuivra ; le contrevenant ne pourra paralyser son action en invoquant la liberté de la navigation du Pruth (art. 62).

Le titre IV énumère les diverses autorités préposées à la police de la navigation et à la perception des taxes sur le Pruth. Ce sont : 1^o l'Inspecteur, dont nous avons déjà parlé, qui fonctionne sous la direction de la Commission mixte et qui peut, dans l'accomplissement de sa tâche, requérir directement l'assistance des postes militaires établis sur les rives ou celle des autorités locales riveraines (art. 63 et 64) ; 2^o les agents de la police judiciaire des pays riverains ; ces agents ont un caractère international, mais leur compétence est territoriale ; ils exercent leurs attributions sous les ordres de l'Inspecteur ; c'est à lui qu'ils transmettent leurs procès-verbaux, lesquels font foi jusqu'à preuve contraire (art. 65) ;

3° l'agent comptable préposé à la perception des taxes au confluent du Pruth. Cet agent peut requérir l'assistance de l'officier commandant le poste roumain afin de contraindre les patrons ou conducteurs au paiement des taxes ou des amendes. Il a un caractère international et prête un serment professionnel devant la Commission, comme l'Inspecteur. Il est officier de police judiciaire pour ce qui concerne les contraventions au tarif (art. 66 et 67).

Le titre V traite des contraventions au Règlement. Il s'occupe avec détail de la fixation des amendes (ch. 1^{er}). Puis il organise leur mode d'application (ch. II). C'est l'Inspecteur qui les prononce en première instance. Notification de sa sentence est faite à personne, si c'est possible, et, dans le cas contraire, à Galatz, en la chancellerie de l'autorité consulaire ou locale de laquelle la partie relève. Dans les trois mois, appel peut être porté devant la Commission mixte, mais le jugement de 1^{re} instance est toujours exécutoire par provision. Le jugement rendu par la Commission ne peut plus être l'objet d'aucun recours quelconque. C'est entre les mains de l'agent percepteur du confluent du Pruth que sont versées les amendes. Les contrevenants peuvent toujours être poursuivis devant les tribunaux compétents à raison de la réparation civile des dommages qu'ils ont causés.

266. — Le régime du Pruth revêt en somme un caractère centralisateur qui, sur plus d'un point, nous rappelle le régime du Rhin de 1804, mais la Convention de Bukarest consacre la liberté de la navigation dans le sens large qu'attribuaient à ce principe les négociateurs de Paris de 1814 et de 1856.

CHAPITRE III

CONFÉRENCE DE BERLIN. — LE CONGO ET LE NIGER.

267. — Nous connaissons les traités de 1814, de 1815, de 1856 et de 1883, sources véritables de la législation fluviale moderne. A ces quatre transactions, il convient d'en ajouter une cinquième qui constitue l'expression définitive de la pensée contemporaine en cette matière et qui, à ce titre, présente une importance capitale.

C'est de l'Acte général de la Conférence africaine, signé à Berlin le 26 février 1885, que nous voulons parler (1).

268. — Les deux Actes de navigation du Congo et du Niger sont issus des délibérations de cette conférence à laquelle quatorze Gouvernements, dont celui des Etats-Unis, ont pris part. D'où vient qu'un tel ensemble s'observe à l'occasion de la réglementation de deux fleuves qui traversent des contrées sauvages ? C'est à cause de l'analogie frappante entre la situation des deux grandes artères africaines et celle du Danube. Sans doute le fleuve européen traverse exclusivement des pays civilisés, mais l'extension coloniale des Etats modernes a fait naître sur le continent africain les mêmes convoitises que sur le nôtre. C'est la politique entreprenante de la Russie qui amena l'intervention des grandes Puissances européennes dans la question du Danube ; c'est la politique d'exclusivisme colonial suivie par l'Angleterre en Afrique qui amena contre elle l'entente de nombreux Etats.

(1) De Clercq, XIV, p. 447.

SECTION I. — **Notions historiques.**§ 1^{er}. — *Conflits d'intérêts.*

269. — En 1876 fut fondée sous le patronage du roi Léopold II l'Association internationale africaine qui devait avoir pour mission : 1^o l'exploration scientifique des régions inconnues de l'Afrique centrale ; 2^o leur découverte pour y répandre la civilisation et le commerce européen ; 3^o l'abolition de la traite des nègres (1). Elle possédait une administration centrale siégeant à Bruxelles et des comités locaux établis dans les principales capitales de l'Europe pour recueillir les fonds nécessaires. Le comité d'études du Haut-Congo créé à Bruxelles reçut rapidement des ressources considérables de la munificence du roi des Belges. Grâce à l'intrépidité de Stanley, qui depuis 1877 fit partie du comité de Bruxelles, la plus grande partie du cours du Congo et les territoires adjacents furent bientôt explorés. En l'espace de sept ans, l'Association fonda de nombreuses stations destinées principalement « à servir de refuge aux voyageurs de tout pays sans distinction de nationalité et à opérer la conquête des tribus africaines, non par la force des armes, mais par l'implantation de la culture européenne (2) ».

270. — Ces conquêtes pacifiques ne tardèrent pas toutefois à soulever des conflits. Plusieurs Gouvernements européens prétendaient avoir des droits sur certaines parties du Congo et sur quelques régions explorées en leur nom. Le Portugal

(1) F. de Martens, La Conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des Etats modernes, *R. D. I.*, XVIII, 1886, p. 141.

(2) F. de Martens, art. cit., p. 142.

surtout multipliait ses réclamations et on ne peut nier qu'elles méritaient un examen sérieux. C'est lui en effet qui, pendant des siècles, avait été la seule Puissance coloniale en Afrique. C'est un officier portugais qui au XV^e siècle avait fait la découverte et pris possession au nom de son gouvernement des bouches du Congo. C'est enfin dans le rayon de la colonie portugaise d'Angola que se trouvaient ces bouches. Mais le Portugal avait tort de conclure de là que le fleuve encore inexploré par lui devait lui être adjugé sur une étendue de plusieurs mille kilomètres. Il ne pouvait raisonnablement prétendre que l'Association internationale en s'y implantant s'emparait de son bien. C'est ce que celle-ci prit soin de faire observer, ajoutant que « Boma, ville située à l'embouchure même du fleuve, était le marché central pour la traite des nègres déportés dans les colonies des Puissances européennes et que le Portugal n'avait rien fait pour faire cesser ce trafic odieux (1) ». Peu importait que, quatre siècles auparavant, le Portugais Diego Cam ait découvert l'embouchure du Congo et érigé une colonne sur la pointe del Padron, extrémité de la rive sud du fleuve. Le Portugal, écrivait Sir Travers Twiss en 1883, est si impuissant à faire respecter ses droits dans ces parages, « que le territoire même où Diego Cam a dressé sa colonne est aujourd'hui au pouvoir d'une tribu indigène qui a toujours résisté à la souveraineté portugaise et qui se pose ouvertement, chose presque incroyable, en ennemie du genre humain (2) ». Le même auteur ajoute que l'Angleterre a dû un jour châtier elle-même un acte de piraterie commis par les habitants des criques dans le voisinage de Banana. Enfin, dit-il, l'expérience a prouvé que le Portugal

(1) F. de Martens, art. cit., p. 143.

(2) Sir Travers Twiss, *La libre navigation du Congo*. *R. D. I.*, XV, 1883, p. 562.

est impuissant à assurer la navigation du fleuve à ses propres sujets.

Ce qui est certain, c'est que la plus grande anarchie régnait sur la côte occidentale d'Afrique ; aussi le Portugal était-il mal fondé à réclamer des droits sur des territoires dont ses propres autorités n'avaient aucune connaissance.

271. — Ce n'est pas seulement avec le Portugal que la Société africaine était entrée en conflit. Une expédition française organisée sous la direction de M. Savorgnan de Brazza était venue jeter sur la rive droite du Congo les fondements de Brazzaville. M. de Brazza avait obtenu du roi Makoko la cession d'un territoire considérable de ce côté du fleuve (1880) ; mais le souverain indigène n'avait que des idées très imparfaites sur la valeur des traités, car il avait vendu précédemment le même territoire à l'Association africaine. L'explorateur français maintint néanmoins sa nouvelle position et Stanley n'eut pas de peine à comprendre qu'il vaut mieux s'assurer la possession de nouveaux territoires par une occupation effective que de discuter sur la valeur de traités passés avec des nègres. Le différend franco-congolais fut bientôt aplani. Par le traité du 3 avril 1884, l'Association internationale prit l'engagement de reconnaître à la France un droit de préemption pour le cas où elle viendrait à céder soit une partie, soit la totalité de ses possessions en Afrique.

272. — « A mesure que l'on eut connaissance en Europe des nouveaux marchés et des richesses naturelles découvertes au cœur de l'Afrique, des Anglais, des Allemands, des Hollandais s'empressèrent de s'y rendre et chaque délégué de ces différentes nationalités chercha à s'emparer, au nom de son gouvernement, d'une portion de terrain, surtout sur les bords du Congo (1) ». L'occupation des émigrés européens

(1) Martens, art. cit., p. 145.

se porta également au nord et au sud des embouchures de ce fleuve.

Une société africaine fondée à Rotterdam vers la même époque avait rédigé une adresse aux Etats généraux pour leur demander de s'opposer aux prétentions de la France et du Portugal sur le Congo, sous prétexte qu'elles auraient pour effet de violer les droits antérieurs de la Hollande et de compromettre les intérêts des factoreries de ce pays actuellement existantes à l'embouchure du Congo. Une société du genre de celle de Rotterdam s'était établie en Allemagne et deux voyageurs allemands Pogge et Wissmann exploraient le Congo (1). L'intervention de l'Empire d'Allemagne dans les affaires de l'Afrique prit rapidement une importance internationale très marquée. Le Gouvernement de Berlin subissait l'influence de l'opinion publique de la nation que les questions de colonisation commençaient à passionner ; aussi ses voyageurs en Afrique lui eurent-ils bientôt créé de nombreux établissements. L'Angleterre, elle, s'était proposé comme mission d'étendre son empire sur tout le sud de l'Afrique et sur tout le cours du Niger. De nombreuses chambres de commerce et des sociétés missionnaires demandaient au Foreign-Office le maintien de la liberté du Congo. Tandis qu'une société anglaise était déjà constituée pour faire le commerce sur la partie supérieure de ce fleuve, une société russe analogue se trouvait en voie de formation. Enfin, les Etats-Unis eux-mêmes prirent part au mouvement général. Dès le mois de décembre 1883, ils résolurent de prendre des mesures en vue de sauvegarder leurs intérêts sur les bords du Congo. Ils projetèrent une entente avec les Puissances européennes

(1) Emile de Laveleye La neutralité du Congo, *R. D. I.*, 1883, XV, p. 254-255.

pour assurer sur ce fleuve la liberté des opérations commerciales et des transactions.

273. — Ce tableau rapide nous montre quelle était la diversité des intérêts en présence. Toutes les conquêtes dont la côte occidentale d'Afrique fut le théâtre, tous les incidents dont elle fut l'occasion « devaient provoquer des conflits sans nombre entre les Etats de l'Europe dont les délégués se rencontraient sur ces territoires où n'existait aucun gouvernement régulier et qui étaient faciles à occuper (1) ». Certaines Puissances s'attribuaient des droits séculaires sur quelques parties de l'Afrique nouvellement explorées. Ainsi, le Portugal, nous l'avons dit, revendiquait contre l'Association africaine le cours entier du Congo. L'Angleterre prétendait avoir des droits sur les territoires d'Angra-Pequena et de Cameroun récemment occupés par les Allemands. Elle s'attribuait la souveraineté de toutes les côtes occidentales de l'Afrique depuis les possessions portugaises aux bouches du Congo jusqu'au Capland, alors qu'elle se trouvait impuissante à protéger les factoreries du sujet allemand Lüderitz à Angra-Pequena et à fournir des titres justifiant ses droits sur les terrains environnants. En fin de compte, elle dut reconnaître les droits supérieurs de l'Allemagne sur le territoire occupé ou acquis par Lüderitz et aussi sur le Cameroun.

274. — L'avidité coloniale de l'Angleterre se trouvait déçue, mais cette nation méditait une revanche. Le ministère Gladstone concluait avec le Portugal en février 1884 « un traité en vertu duquel la Grande-Bretagne reconnaissait les droits de souveraineté de cette Puissance sur toutes les côtes sud-ouest de l'Afrique entre le 8° et le 5° degré 12' de latitude sud et sur tous les territoires intérieurs de l'Afrique, le long

(1) Martens, art. cit., p. 147.

du Congo jusqu'à Nokki, c'est-à-dire sur toutes les embouchures de ce fleuve et une fraction considérable en amont (1) ». De plus, l'article 4 du traité anglo-portugais confiait aux deux contractants le soin d'établir une Commission mixte pour l'élaboration d'un règlement de navigation et de police fluviale sur le Congo.

275. — Le Gouvernement anglais espérait par là se faire du Portugal un allié perpétuel dans les affaires d'Afrique, entraver les empiétements possibles de la France et de l'Association africaine et paralyser le commerce des Européens par le règlement de navigation. Quant au Portugal, il s'estimait heureux de voir reconnus ses prétendus droits historiques. L'Angleterre toutefois s'était fait comme toujours la part du lion. Elle avait stipulé à son profit des avantages « très réels et très exclusifs » dans les domaines de cette Puissance.

276. — Dès que le traité anglo-portugais fut parvenu aux différentes Cours de l'Europe, celles-ci s'empressèrent de protester contre son contenu. Le Gouvernement français notamment n'eut pas de peine à démontrer qu'il violait nos droits séculaires.

En effet, le 30 janvier 1786 (2), la France et le Portugal avaient signé au Pardo, sous la médiation de l'Espagne, une convention relative au commerce de la côte de Cabinda, voisine de l'embouchure du Congo. Il s'agissait alors de régler des différends survenus à propos de la démolition d'un fort élevé sur cette côte par ordre de la Cour de Lisbonne. Une compensation fut établie entre les dommages et préjudices subis de part et d'autre. Puis le même jour, après la conven-

(1) Martens, art. cit., p. 148.

(2) De Clercq, XV, p. 127.

tion précitée, on signa une déclaration importante dont voici l'origine :

La Reine de Portugal avait proposé « que le commerce français sur les côtes d'Angola ne pût jamais s'étendre vers le sud au delà du fleuve Zaïre et du cap Padron ». Le Roi de France avait objecté à cette restriction « que le commerce des Français ne devait pas être plus limité que celui des Anglais et des Hollandais qui étendaient le leur jusqu'à la rivière d'Ambriz et à Mossula », c'est-à-dire sur une zone comprenant plusieurs degrés au sud du Zaïre. Le Gouvernement portugais ayant alors déclaré « qu'il tenait pour furtif, clandestin et illicite tout commerce ou navigation quelconque qu'aient essayé de faire ou que fassent au sud dudit fleuve quelques nations que ce puisse être », le Gouvernement français n'avait pas insisté. Il avait consenti à ce que le commerce de ses sujets ne s'étendit pas au sud du fleuve Zaïre au delà du cap Padron, mais « à la condition expresse que les autres nations n'étendissent point le leur au delà dudit cap, de manière que les sujets français fussent traités en tout sur ces points comme ceux desdites nations et y jouissent des mêmes droits et avantages dont d'autres y jouiraient ou dont S. M. T. F. les laisserait jouir ».

277. — L'engagement pris par le Portugal à notre égard était donc formel. Or, le traité anglo-portugais du 26 février 1884 en est la violation manifeste. En effet, les deux contractants stipulent l'établissement de taxes diverses dans la zone portugaise, ainsi que l'exercice à leur profit exclusif d'un droit de police et de contrôle sur le cours inférieur du Congo (1).

(1) De Clereq, XIV, p. 465. Rapport sur les travaux de la Conférence africaine, adressé au ministre des affaires étrangères le 7 mars 1885 par M. Ed. Engelhardt, ministre plénipotentiaire, délégué à Berlin,

Le Gouvernement français s'empessa de protester et de déclarer au cabinet de Lisbonne qu'il entendait faire respecter les franchises accordées à ses nationaux par le traité du Pardo.

278. — D'autre part, la politique d'exclusivisme de l'Angleterre ne laissait pas que d'inquiéter de nombreuses Puissances. La prétention émise par le Portugal et par elle d'entraver l'accès des côtes et du grand fleuve africain inspirait de vives craintes à celles qui nourrissaient le dessein d'étendre leur influence sur les vastes contrées de l'Afrique encore inexplorées et d'y développer leur commerce. L'Allemagne, les Etats-Unis, l'Espagne et les Pays-Bas s'émurent les premiers. L'Allemagne notamment, par l'organe du prince de Bismarck, dénia au traité anglo-portugais toute valeur obligatoire comme étant *res inter alios acta*.

Ce *tolle* universel ne devait pas surprendre la Grande-Bretagne outre mesure. Celle-ci en effet s'était fait si peu d'illusions sur les objections que son traité ne manquerait pas de provoquer qu'elle avait jugé prudent d'en différer la ratification. Même en Angleterre, une forte opposition s'affirma contre la convention anglo-portugaise. De nombreuses chambres de commerce et une grande partie de la presse en voulurent au gouvernement d'avoir reconnu la souveraineté du Portugal sur des territoires contestés pendant des siècles.

Bref, l'impossibilité de ratifier le traité de 1884 eut pour conséquence directe la convocation d'une Conférence internationale.

279. — Dans le cours de l'été 1884, le baron de Courcel, ambassadeur de France à Berlin, conféra à Varzin avec le chancelier de l'Empire, au sujet des affaires d'Afrique. Ils convinrent (13-29 septembre 1884) « d'entrer en pourparlers avec les autres Puissances de l'Europe intéressées à la colo-

nisation en Afrique sur les limites à fixer à leurs possessions et les principes du commerce et de la navigation » (1). Il s'agissait d'organiser en un mot « une sorte de ligue des neutres » (2). Les deux Gouvernements français et allemand s'accordèrent bientôt sur les questions suivantes : 1^o nécessité d'appliquer le régime de la liberté commerciale aux territoires compris dans le bassin du Congo ; 2^o nécessité d'étendre à la navigation de ce fleuve ainsi qu'à celle du Niger les lois générales édictées par l'Acte final de 1815 ; 3^o nécessité d'adopter certaines règles destinées à prévenir l'abus des annexions fictives sur la côte occidentale du continent africain (3).

279 *bis*. — Témoin de l'heureuse issue de ces négociations préliminaires, le Portugal, décidant d'élargir le débat qui en avait été l'occasion, proposa de déférer à une Conférence internationale l'examen des difficultés relatives au Congo. L'Angleterre y consentit. A la future Conférence on invita d'un commun accord non seulement les Puissances maritimes et coloniales directement intéressées à la question, mais en général toutes les Grandes Puissances y compris les Etats-Unis d'Amérique et les Etats scandinaves.

280. — La Conférence africaine tenue à Berlin le 15 novembre 1884 fut, de l'aveu même des adversaires déclarés de la politique coloniale, un événement historique considérable. Sir Travers Twiss (4) ne craint pas de la comparer, pour son importance dans le domaine international, au Congrès de Vienne de 1815 qui a fixé la carte contemporaine de

(1) Martens, art. cit., p. 150.

(2) De Clercq, Rapport, etc., XIV, p. 465.

(3) De Clercq, XIV, p. 465.

(4) Sir Travers Twiss, Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin, R. D. I., XVII, 1885, p. 201 et s.

l'Europe. Il faut reconnaître en effet que ses décisions allaient exercer une influence marquée sur l'évolution de la politique coloniale des Etats modernes.

§ 2. — *A qui appartient l'idée première de la Conférence du Congo.*

281. — Est-ce que l'idée de confier à une Conférence internationale le règlement des affaires d'Afrique appartient exclusivement à la diplomatie européenne et en particulier au cabinet de Lisbonne ? M. de Martens nous donne des preuves irréfutables du contraire (1).

Ce n'est ni le Gouvernement portugais, ni le prince de Bismarck qui ont songé les premiers à soumettre la question du Congo à l'examen des Puissances. C'est à l'Institut de droit international que l'on doit cette idée. Ses membres s'étaient déjà occupés de la solution à proposer dès 1878. A cette époque, M. Moynier avait attiré l'attention de ses collègues sur l'importance réservée au Congo. Mise à l'ordre du jour, cette question fut étudiée avec soin par M. Emile de Laveleye et Sir Travers Twiss.

282. — M. de Laveleye se prononça maintes fois dans la presse en faveur de la convocation d'une Conférence. Voici la solution qu'il préconisait en 1883 (2) : « Reconnaître la neutralité du Congo ; confier le règlement de tout ce qui concerne le régime du grand fleuve à une commission internationale, comme on l'a fait pour le Danube, ou tout au moins reconnaître la neutralité des stations hospitalières et humanitaires déjà fondées ou qui se fonderont successivement sur

(1) F. de Martens, La Conférence du Congo à Berlin, etc., *R. D. I.*, XVIII, 1886, pp. 215 et suiv.

(2) E. de Laveleye, La neutralité du Congo, *R. D. I.*, XV, 1883, p. 255.

le Congo. » M. de Lesseps et la plupart des membres de l'Institut de droit international partageaient la même opinion.

283. — Sir Travers Twiss, tout en se prononçant contre le principe d'une neutralité permanente appliqué à des territoires dont les limites étaient encore inconnues, était partisan de l'établissement d'une commission internationale en vue de sauvegarder la libre navigation du Congo inférieur. Ce fleuve, écrivait-il (1), se divise naturellement en trois sections principales : 1^o le Bas-Congo qui s'étend de l'embouchure aux cataractes situées en amont de Boma et qui est accessible aux bateaux de grand cabotage ; 2^o le Congo-Moyen, des cataractes à Itaka, sur lequel la navigation continue est impossible ; 3^o enfin le Haut-Congo, à partir d'Itaka, navigable sur la plus grande partie de son cours.

Neutraliser le Congo, c'est-à-dire interdire aux navires de guerre l'accès du fleuve, paraissait dangereux à Sir Travers Twiss en raison de la nécessité d'une protection efficace dans ces contrées sauvages. Quant à internationaliser le Congo, disait-il, « ce serait une autre idée dont la réalisation serait digne de notre époque et qui pourrait amener la solution d'une question difficile, si l'on suit le régime adopté en Europe pour la partie inférieure du Danube. Lorsqu'on a pu prévoir que les intérêts mal entendus des riverains provoqueraient des rivalités et des conflits, les Puissances européennes ont établi des commissions internationales pour régler la navigation et faire la police des grands fleuves. Un pareil système appliqué à la navigation du Bas-Congo pourrais apaiser le conflit de juridiction qui existe entre le Portugal et les Puissances maritimes européennes ». Quant au Congo

(1) Sir Travers Twiss, *La libre navigation du Congo*, *R. D. I.*, XV, 1883, pp. 437 et suiv.

moyen et au Congo supérieur, ajoutait l'éminent publiciste, « les signataires d'une convention réglant la navigation du Congo inférieur pourraient arriver à une entente en signant un protocole de désintéressement touchant ces deux sections ».

Un peu plus tard, Sir Travers Twiss s'exprimait plus nettement encore (1) : « Il est évident », disait-il, « par la nature même des choses, que la question du Congo pourrait bien se diviser en deux parties, car le Bas-Congo est déjà soumis à un ordre de choses très exceptionnel auquel participent cinq nationalités européennes. Il y a dans le Bas-Congo, en raison de ces nationalités, une certaine solidarité d'intérêt qui leur conseille un commun accord sur le sujet de la navigation et de la police du fleuve ». C'est sur cette section inférieure qu'on pourrait instituer « une sorte de protectorat international sous l'égide duquel un *modus vivendi* pourrait être établi sur une base solide de droit conventionnel ». Au contraire, le Haut-Congo baigne les territoires de nombreuses tribus indigènes dont les chefs ont octroyé des stations à l'Association internationale ou à la France. Ne pourrait-on pas adopter l'idée du comité d'études du Haut-Congo dont l'idéal serait sans doute « un protectorat international du Bas-Congo sous la présidence du Portugal et un système de villes libres pour le Haut-Congo » ? Au moyen d'une telle organisation, un pays presque barbare pourrait bien, l'histoire le prouve, s'ériger en corps civilisé sur une base industrielle et commerçante. Pourquoi d'ailleurs ne serait-il pas permis à une association philanthropique « d'imiter la prévoyance de la nature et d'établir, comme des oasis, des villes libres à de

(1) Sir Travers Twiss, art. cit., *R. D. I.*, XV, 1883, p. 547.

certaines distances sur les rives du grand fleuve de l'Afrique équatoriale » ?

Pour conclure son travail, Sir Travers Twiss exposait que l'adoption du système précédent au sujet du Bas et du Haut-Congo, ne pouvait avoir lieu par suite des résistances du Portugal qui, impuissant à assurer la libre navigation du fleuve à ses propres sujets, refusait néanmoins de s'entendre avec les autres Puissances intéressées pour la régler.

284. — A la session tenue par l'Institut de droit international à Munich en 1883, M. Moynier, tenant compte des incidents survenus en Afrique entre Stanley et de Brazza, soumettait à ses collègues un mémoire intitulé : *La question du Congo devant l'Institut de droit international*. M. Moynier recommandait instamment à l'assemblée « d'attirer l'attention des Gouvernements européens sur la nécessité de fixer d'un commun accord l'ordre des choses sur les bords du Congo ». Il avait même proposé à ce sujet un projet complet de convention internationale proclamant la liberté du fleuve et de ses affluents, l'établissement d'une Commission internationale, etc. Ce projet devait être examiné par une commission spéciale de l'Institut, mais celle-ci n'ayant pas eu le temps d'étudier le travail de M. Moynier dans son intégrité, on adopta le 5 septembre 1883 la résolution suivante :

« L'Institut de droit international exprime le vœu que le principe de la liberté de la navigation pour toutes les nations soit appliqué au fleuve du Congo et à ses affluents et que toutes les Puissances s'entendent sur les mesures propres à prévenir les conflits entre nations civilisées dans l'Afrique équatoriale.

« L'Institut charge son bureau de transmettre ce vœu aux diverses Puissances, en y joignant, mais seulement à titre d'information, le mémoire qui lui a été présenté par l'un de

ses membres, M. Moynier, dans sa séance du 4 septembre 1883 (1) ».

Et le rapporteur de la commission du Congo s'exprimait en ces termes : « Quel que soit un jour le souverain du Congo, l'Institut peut toujours s'efforcer de faire prévaloir un principe, le principe non pas de la neutralisation (ce terme est trop vague) mais de la libre navigation du Congo (2) ».

285. — Le vœu émis par l'Institut de droit international provoqua une protestation énergique du Portugal qui se prétendait maître absolu des bouches du Congo et niait la possibilité d'appliquer à ce fleuve les principes de 1815. Le Gouvernement portugais préférait à une commission internationale une commission anglo-portugaise. Il se hâta de conclure le fameux traité de 1884 (v. nos 274 et suiv.), qui suscita de telles réclamations de l'Europe, que, nous l'avons vu, ce fut le Portugal lui-même qui reprit pour son propre compte la proposition de déferer la question du Congo à l'examen d'une Conférence.

286. — Par l'exposé qui précède, on peut juger de l'exagération des patriotes allemands qui acclamaient avec tant d'enthousiasme dans les travaux de la Conférence de Berlin l'œuvre de leur diplomatie. En effet, écrit M. de Martens, « les dispositions de la Conférence sont la reproduction des principales thèses du projet Moynier et la pensée même de la réunion d'une Conférence pour le règlement des affaires de l'Afrique équatoriale ne se présente nullement comme un *deus ex machinâ* émanant du cerveau d'un diplomate quelconque (3) ». Il est vrai que ni les pourparlers qui ont précédé

(1) E. Arntz, Le Gouvernement portugais et l'Institut de droit international, *R. D. I.*, XV, 1883, p. 540.

(2) *Id.*, p. 546.

(3) Martens, La Conférence du Congo, etc., *R. D. I.*, XVIII, 1886, p. 247.

la Conférence du Congo, ni les protocoles n'ont soufflé mot de la source à laquelle ses décisions ont été puisées. « D'ailleurs », remarque philosophiquement le savant auteur, « c'est le sort réservé à tous les travaux de l'Institut de droit international : on en profite sans tenir compte de ce fait » ; et il cite plusieurs exemples à l'appui de son assertion.

Les choses ainsi remises au point, revenons à la Conférence de Berlin.

SECTION II. — Travaux de la Conférence de Berlin.

§ 1^{er}. — *Régime de la liberté commerciale dans le bassin conventionnel du Congo.*

287. — Dès avant le 15 novembre 1884, le chancelier de l'Empire allemand et l'ambassadeur de France avaient convenu que le principe de la liberté du commerce impliquait les trois points suivants : 1^o accès permanent de tous les pavillons dans les eaux du Congo ; 2^o interdiction de tout monopole ou traitement différentiel dans les territoires que ces eaux traversent ; 3^o perception facultative des taxes destinées à couvrir les dépenses utiles faites en faveur du trafic universel.

288. — En ouvrant la Conférence, le prince de Bismarck exposa que l'idée fondamentale qui devait guider les Plénipotentiaires était de faciliter à toutes les nations l'abord de l'intérieur de l'Afrique. A cette fin, il exprima discrètement le vœu que les marchandises importées vers ces parages fussent admises en franchise sur tout le littoral. Ce vœu fut bien accueilli par la Conférence en général, et spécialement par le plénipotentiaire britannique, car il était dirigé surtout contre le Portugal dont les douanes gagnaient peu à peu toute la ligne de côte. Le délégué anglais proposa même de stipuler

franche toute la partie du littoral qui s'étend du Gabon à la colonie d'Angola.

289. — Une commission, à laquelle collaborèrent en fait tous les Plénipotentiaires, fut alors instituée sous la présidence du baron de Courcel pour déterminer les limites du bassin du Congo, c'est-à-dire de la zone à laquelle s'appliquerait le régime de la liberté commerciale. Cette question, simplement géographique au début, devait singulièrement s'élargir. « Un courant d'idées et d'intérêts s'était établi, qui devait dépasser les limites précises du programme initial (1) ».

On commença par esquisser le périmètre du bassin du Congo, puis on résolut de l'étendre en vue d'appliquer le principe de la liberté commerciale dans tout le centre africain. Cette extension devait porter d'une part du côté de l'Atlantique, d'autre part du côté de l'Océan Indien.

1^o *Du côté de l'Océan Atlantique.* On fit valoir que la difficulté de naviguer sur le cours moyen du Congo et le manque de sécurité de ses rives obligeaient souvent les caravanes venues de l'amont à prendre, à partir de Stanley-Pool, des voies peu directes qui les conduisaient parfois à des localités maritimes très éloignées de leur destination ; il importait donc d'étendre le plus loin possible sur le littoral de l'Océan Atlantique au nord et au sud du Congo la liberté des échanges qui y existait de fait. Comprendre dans la zone franche toute la ligne de côte qui s'étend du Cameroun à l'Angola, voilà une proposition qui fut faite mais ne pouvait guère aboutir, la France ayant à sauvegarder l'indépendance de sa colonie du Gabon. Toutefois, il fut décidé que la zone franche maritime s'étendrait « depuis le parallèle situé par 2° 30' de latitude sud (Gabon, environs de Sette Cama) jus-

(1) De Clercq, XIV, p. 467.

qu'à l'embouchure de la Logé (Angola) » (art. 1^{er} de l'Acte général du 26 février 1885). Mais la France ne consentit à reconnaître franc son territoire situé au-dessous de Sette Cama qu'en subordonnant cette concession à certains arrangements territoriaux avec l'Association africaine et « sous réserve du consentement des Etats riverains en ce qui concerne le libre usage des fleuves, rivières, lacs et canaux qui, situés dans la région franche, n'appartiennent point au régime hydrographique du Congo (1) ».

Le bassin conventionnel du Congo, dont le tracé primitif comprenait déjà « tous les territoires drainés par le Congo et ses affluents y compris le lac Tanganyka et ses tributaires orientaux » (art. 1^{er}), c'est-à-dire une superficie de 3.600.000 kilomètres carrés, se trouvait ainsi augmenté de 150.000 kilomètres carrés.

2^o *Du côté de l'Océan Indien*. On fit valoir que le bassin du Congo atteignait déjà les grands lacs et que les caravanes transportaient dans cette direction la plupart des marchandises débarquées sur la côte orientale. Sur les conclusions de la commission, la Conférence décida alors « que le régime de la liberté commerciale serait étendu à l'est du bassin du Congo jusqu'à l'Océan Indien (depuis le 5^o degré de latitude nord jusqu'à l'embouchure du Zambèze au sud) (art. 1^{er}), sous réserve des droits de souveraineté existant dans cette région ». Par cette restriction, la Conférence visait les droits du Portugal et du sultan de Zanzibar. Sur la motion du plénipotentiaire français, les Puissances convinrent « d'employer leurs bons offices auprès des gouvernements établis sur le littoral africain de la mer des Indes afin d'obtenir leur consentement à l'application de la liberté commerciale et,

(1) De Clercq, XIV, p. 468.

en tout cas, d'assurer au transit de toutes les nations les conditions les plus favorables » (art. 1).

La zone franche, augmentée de ce chef de 2.500.000 kilomètres carrés, offrait une superficie totale de 6.250.000 kilomètres carrés.

290. — Le second point qui fut traité par la Conférence au sujet de la liberté commerciale concernait la question des taxes à percevoir dans la zone conventionnelle. Le projet distinguait à cet égard deux sortes de taxes : 1^o celles ayant le caractère de rémunération pour services rendus au négoce ; 2^o les droits d'entrée et de transit. On convint de n'autoriser que les premières. Le résultat eût été le même si, comme le fait remarquer le rapporteur, on eût imposé l'importation en disposant que le tarif y afférent n'aurait pas de caractère fiscal et en proclamant la franchise absolue du transit. Ce procédé eût été plus simple, mais on craignit, paraît-il, en l'adoptant, de compromettre dans la pratique le principe de la liberté commerciale. On s'en tint dès lors à la première formule : 1^o établissement de taxes (maritimes, fluviales ou terrestres) uniformes pour tous, étrangers ou nationaux, et constituant une « équitable compensation de dépenses utiles pour le commerce » (art. 3) ; 2^o affranchissement de tout droit d'entrée et de transit (art. 4).

Le plénipotentiaire italien proposait la fixation d'un maximum de 2 ou 4 0/0 *ad valorem* que les droits compensateurs ne pourraient jamais dépasser ; mais, la Conférence, estimant avec raison que, dans l'ignorance de la somme à laquelle s'élèveraient les travaux d'utilité publique à exécuter, on ne pouvait limiter *a priori* le montant des taxes, laissa aux gouvernements territoriaux une latitude complète à cet égard.

On discuta aussi la question de savoir si la clause inter-

disant les droits d'entrée serait définitive. Soumettrait-on à un programme immuable les vastes régions du centre africain ? On jugea que l'introduction en franchise répondait à un besoin réel, « le commerce s'opérant presque exclusivement par voie d'échanges sur la côte occidentale d'Afrique » ; mais comme il s'agissait là d'une situation purement transitoire, la Conférence fixa un terme de vingt ans à l'échéance duquel l'on déciderait « si la franchise d'entrée serait ou non maintenue » (art. 4, al. 2). Le plénipotentiaire italien aurait voulu qu'on reconnût dès à présent « que les modifications futures n'altéreraient pas essentiellement le principe de l'immunité d'importation », mais la Conférence crut agir avec prévoyance en ne votant pas cet amendement.

Quant à la franchise du transit, elle fut proclamée pour toujours, sous réserve des droits souverains dont nous avons déjà parlé.

La Conférence ne voulut pas proscrire les droits de sortie ni adopter la proposition du représentant d'Italie qui désirait tout au moins, sinon franchise complète à cet égard, fixation d'un maximum. Elle se dit avec raison que des droits modérés de sortie procureraient aux administrations territoriales les revenus réguliers dont elles auraient besoin et remplaceraient en partie l'impôt foncier, impossible à prélever dans des pays encore sauvages.

Signalons enfin l'interdiction « de tout traitement différentiel à l'égard des navires comme des marchandises » (art. 3, al. 2) et la proscription de tout monopole ou privilège en matière commerciale. Dans tout le bassin conventionnel du Congo, étrangers et nationaux jouiront des mêmes droits quant à leurs personnes et quant à leurs biens.

291. — La France, fait remarquer le rapporteur, a tout lieu de se montrer satisfaite des solutions adoptées au sujet de

la liberté commerciale. En renonçant pour vingt ans à la perception de droits d'entrée, elle se conforme à un régime que les circonstances lui auraient fatalement imposé, car elle n'eût pu étendre une barrière douanière infranchissable sur un parcours terrestre et fluvial d'environ 1200 kilomètres. Et l'eût-elle pu que c'eût été contraire aux intérêts de sa colonie naissante. « On considérera d'ailleurs que les territoires nouveaux dont nous concédons aux Puissances maritimes la libre et égale exploitation représentent à peine la 37^e partie d'une zone 12 fois plus grande que la France où nos commerçants jouiront des mêmes avantages, tout en bénéficiant du voisinage protecteur de colonies nationales déjà constituées (1) ».

292. — Qu'on nous pardonne cette longue digression sur l'application du principe de la liberté commerciale dans l'Afrique équatoriale. Nous n'aurions pu passer sous silence une question aussi importante et qui d'ailleurs se rattache étroitement au régime fluvial. N'est-ce pas d'ailleurs l'article 2 de la Déclaration relative au commerce qui proclame la libre navigation de tous les cours d'eau de la zone franche et qu'on peut regarder comme le dernier mot du droit contemporain en cette matière ?

§ 2. — *Actes de navigation du Congo et du Niger.*

293. — Nous avons vu quelles proportions la question de la liberté commerciale avait rapidement prises. Peu s'en fallut qu'une extension analogue fût donnée à celle du Congo et du Niger. Au début de la Conférence, on avait parlé de l'affranchissement de tous les fleuves d'Afrique, internationaux ou non ; mais cette idée fut abandonnée et l'on s'en tint au programme primitif.

(1) De Clercq, XIV, p. 471.

294. — Avant l'ouverture de la Conférence, l'Allemagne avait préparé un projet unique « qui déterminait en dix articles le régime administratif et financier de la navigation internationale sur le Congo-Niger(1) ». De son côté, le Gouvernement français avait préparé une déclaration définissant en quatre paragraphes succincts les principes essentiels destinés à régir les deux fleuves. Dans la prévision d'une discussion approfondie sur ce point (le second des préliminaires de la Conférence), M. Engelhardt, délégué spécial adjoint au plénipotentiaire français, avait rédigé à Paris un avant-projet en huit articles, sorte de commentaire de la déclaration française. Enfin le Gouvernement belge avait fait élaborer de toutes pièces à Bruxelles un projet d'acte de navigation.

La chancellerie allemande demanda à fusionner l'avant-projet de M. Engelhardt avec son propre projet. De ce travail est issu l'acte commun qui servit de base à la délibération du comité institué par la commission de la Conférence le 29 novembre 1884. Les amendements apportés dans la suite par ce comité au texte franco-allemand sont empruntés pour la plupart au projet belge.

Enfin, le Gouvernement britannique devait présenter à la Conférence deux projets de déclaration relatifs au Niger.

295. — Avant de commencer la discussion du projet franco-allemand, une question préliminaire se posait : Le régime du Congo et celui du Niger feraient-ils ou non l'objet de délibérations successives ? Ce point intéressait spécialement la France, riveraine supérieure du fleuve saharien. Sir Edward Malet, dès la première séance, se prononça en faveur de la disjonction, en déclarant qu'à ses yeux « un contrôle inter-

(1) Engelhardt, Conférence de Berlin, Origine des actes de navigation du Congo et du Niger, *R. D. I.*, XVIII, 1886, p. 96.

national s'exerçant sur le Niger par l'organe d'une Commission mixte était une combinaison impraticable ».

Pour bien comprendre ici la conduite de l'Angleterre, il est utile de donner quelques renseignements sur la situation géographique de ce dernier fleuve.

296. — Il y a environ soixante ans, des voyageurs anglais, les frères Lander, ont exploré le cours du Niger (1). Ils ont découvert que ce fleuve, au lieu de se déverser dans le lac Tchad, comme on le croyait alors, poursuit sa route jusqu'à la mer. Des explorations successives ont démontré qu'il forme un delta de vingt-deux bouches et que l'affluent qui vient du côté du lac Tchad (ce cours d'eau s'appelle le Chadda ou le Binué), traverse plusieurs territoires musulmans. La France a étendu et étend toujours son empire sur la partie supérieure du grand fleuve, au sud du Sénégal. Quant à l'Angleterre, elle a pris sous son protectorat toute la région des embouchures.

297. — Cet Etat, sous prétexte que le Niger moyen n'est pas navigable pour les bâtiments du commerce maritime et que par suite le Bas-Niger et le Binué seuls intéressent spécialement les marchands européens, fit tous ses efforts pour soustraire le fleuve à un régime analogue à celui du Congo.

Voici quels arguments invoquait le plénipotentiaire britannique en vue d'écarter tout contrôle international : La partie supérieure du Niger n'a aucune communication avec sa partie inférieure, et du reste, une grande partie de ce cours d'eau est inexplorée. De plus, il faut ménager les tribus de la côte qui ont entre leurs mains tout le commerce de l'intérieur. Cette réunion de circonstances nécessite une différence dans l'application des principes du Congrès de Vienne. Or,

(1) Sir Travers Twiss, Le Congrès de Vienne et la Conf. de Berlin, *R. D. I.*, XVII, 1885, p. 201.

l'Angleterre exerce sur la ligne de côte et sur le cours inférieur du fleuve un contrôle suffisant pour en régulariser la navigation. Pourquoi modifierait-on ce régime ? Est-ce que le Gouvernement anglais n'accorde pas une égale protection au commerce de toutes les nations ? Il se déclare prêt d'ailleurs à prendre au sujet du Niger un engagement formel.

« Il faut convenir, » écrit M. de Martens, « qu'en général l'interprétation de l'Angleterre des principes du Congrès de Vienne au sujet de la navigation fluviale est parfaitement juste, parce qu'elle reconnaît les droits imprescriptibles des Puissances riveraines, dont on peut exiger de respecter le libre passage sur les fleuves qui traversent leurs domaines, mais non de faire abandon de leur souveraineté » (1). Il n'en est pas moins vrai qu'en émettant la prétention de protéger seule l'exercice du commerce et de la navigation du Niger, la Grande-Bretagne oubliait les droits égaux de la France, riveraine supérieure du même fleuve. En admettant donc avec M. de Martens que l'Angleterre ne violait pas les principes de 1815 en repoussant l'intervention européenne au sujet du Niger (et pourtant cette intervention est bien utile dans des contrées encore sauvages), elle violait ces principes en repoussant la coopération égale et simultanée de la France. Il ne suffisait pas en effet d'alléguer que les bâtiments de mer ne pouvaient remonter jusqu'au sein de nos possessions, car, le Haut-Niger étant navigable, le Niger tout entier rentre dans la catégorie des fleuves internationaux et doit être soumis au même régime qu'eux.

298. — Q'allait décider notre gouvernement en cette occurrence ? Consentir à ne pas traiter la question du Niger, c'eût été évidemment un recul et il est toujours dangereux de

(1) F. de Martens, *La Conférence du Congo etc.*, *R. D. I.*, XVIII, 1886, p. 251.

céder à nos voisins d'outre-Manche, surtout sur une question de principe. En vertu d'instructions ministérielles du 30 novembre, le baron de Courcel proposa la solution transactionnelle suivante qui fut unanimement agréée : Les règlements du Congo et du Niger seront l'objet de délibérations successives, mais le vote relatif au Congo sera émis « sous condition suspensive ». Cette réserve de notre représentant ne devait pas tarder à porter ses fruits.

299. — La délibération préalable de l'acte franco-allemand fut confiée à un comité de cinq membres composé des délégués allemand, anglais, belge, français et portugais. Le délégué anglais finit par y présenter un projet relatif au Niger, projet calqué sur celui du Congo, sauf en ce qui concernait la Commission internationale. L'Angleterre acceptait « le principe d'un contrôle conventionnel sur le Niger, en conviant la France à reconnaître sur les eaux qui sont ou seront sous sa souveraineté ou son protectorat, les mêmes engagements que la Grande-Bretagne était prête à accepter dans les parties du cours du Bas-Niger qui sont ou seront sous sa souveraineté ou son protectorat » (art. 30 et 31 de l'Acte général). Chacune des autres Puissances signataires allait bientôt s'engager sous les mêmes conditions (art. 32). C'est donc en somme du consentement de tous les riverains actuels ou éventuels du Niger que la Conférence leur a confié le mandat de mettre à exécution sur ce fleuve le règlement approuvé par elle.

300. — Quel motif avait décidé l'Angleterre à faire cette évolution ? sans nul doute la condition suspensive qui subordonnait la question du Congo à celle du Niger. Il était à craindre en effet que les riverains du Congo ne prétendissent sur leurs sections fluviales respectives à une indépendance semblable à celle que l'Angleterre revendiquait primitivement au

sujet du Niger. Or, en pareil cas, il eût été difficile au cabinet de Londres de protester avec quelque apparence de raison, car au point de vue du commerce universel comme à celui des conditions géographiques, les deux grands fleuves du continent africain doivent être mis sur la même ligne.

301. — En deux séances de quatre heures, le comité avait terminé son travail et le 6 décembre, la commission prenait connaissance du double projet à la discussion duquel elle consacra six séances.

302.— Une différence notable distingue les Actes du Congo et du Niger des autres conventions fluviales : « Sur les principales artères de l'ancien continent », écrit M. Engelhardt (1), « l'idée d'émancipation, qui s'était fait jour à la fin du XVII^e siècle, avait à renverser d'antiques barrières, derniers vestiges des servitudes féodales, et, cette œuvre accomplie, elle restait aux prises avec le particularisme jaloux des souverainetés riveraines. Sur le continent africain, rien de pareil. Là s'offre aux entreprises des nations civilisées un domaine encore vierge, où, selon la belle parole de Clay, « l'œuvre du Grand Législateur de l'Univers » est encore intacte et peut être librement appropriée aux usages des sociétés modernes ».

303. — Cette différence de situation est la cause de trois particularités principales qui résultent de l'Acte définitif : 1^o Elle est accusée d'abord par la rédaction même des articles 13 et 26 qui stipulent que la navigation des deux fleuves africains *est* et demeurera libre pour les navires de toutes les nations. L'expression *restera* qui figurait dans le texte original du projet était plus énergique encore. 2^o Elle se manifeste en second lieu par une interprétation très large donnée aux

(1) De Clercq, XIV, p. 473.

principes de 1815 relativement à ces fleuves : traitement des navires de tous les pays sur le pied d'une parfaite égalité (art. 13). 3° Elle se traduit enfin par la distinction qu'établit l'Acte du Congo entre les sections dépendant d'un Etat civilisé et les autres sections. Sur les premières, c'est en principe l'autorité riveraine qui exercera les attributions réservées sur les secondes aux Puissances contractantes. Cette idée qui finit par prévaloir (art. 19, 20 et 24), était due à l'initiative française.

304. — Certains délégués avaient été sur ce dernier point d'un avis tout opposé. Leur rêve était la constitution d'une commission européenne, analogue à celle du Danube, mais véritablement souveraine et indépendante des pouvoirs territoriaux. Ils prétendaient par là garantir plus sûrement encore la liberté de navigation et de commerce. Cette pensée, nous dit M. de Martens (1), les entraînait au point de leur faire perdre le sens véritable d'autres dispositions internationales concernant la navigation fluviale. C'est ainsi que la commission de la Conférence crut pouvoir affirmer « que les dispositions du Congrès de Vienne en cette matière avaient été appliquées au Danube dans leur intégrité ». On alla même jusqu'à déclarer que la fameuse Commission de ce fleuve « était le modèle de toutes les commissions fluviales » et on lui attribua un pouvoir souverain ; on la reconnut « Grande Puissance » sur le Danube. Quelques membres de la Conférence, préoccupés comme le prince de Bismarck de « l'intention de créer à l'intérieur de l'Afrique un ordre de choses international susceptible d'être appliqué dans d'autres parties du monde », étaient tout disposés à créer des com-

(1) F. de Martens, *La Conférence du Congo etc.*, *R. D. I.*, XVIII, 1886, p. 260.

missions analogues avec des droits souverains sur tous les fleuves africains.

C'était une erreur d'attribuer à la Commission européenne des droits de souveraineté sur le Danube. Sans doute, cette commission, instituée en 1856 pour une durée de deux ans, avait peu à peu, de prolongation en prolongation, reçu des droits nouveaux ; mais ces droits, il faut le reconnaître, étaient peu compatibles avec les principes de 1815. Il était donc inexact d'affirmer que le rôle exercé par cette commission était normal comme répondant parfaitement auxdits principes. Il y avait là, comme le dit M. de Martens, une « flagrante contradiction » sur laquelle le représentant de la Russie attira l'attention de la Conférence. Celle-ci agit donc sagement en ne généralisant pas le système préconisé au sujet du Congo. « Là où il n'y a point de gouvernement régulier, une institution avec des pouvoirs aussi étendus que la Commission internationale est peut-être nécessaire » ; elle peut en tout cas « devenir un facteur très important pour la colonisation du sud de l'Afrique ». Mais, en principe, « quand des Etats régulièrement constitués touchent à un fleuve international, c'est à eux qu'appartient le droit de veiller à la liberté du commerce et de la navigation (1) ».

305. — La solution mixte qui a prévalu au sujet du Congo est satisfaisante, car en ménageant l'autonomie des souverainetés naissantes, encore trop peu nombreuses dans ces parages, elle favorise par là même leur développement. Quoi qu'il en soit, l'idée d'une Commission souveraine indépendante témoigne des progrès incontestables réalisés déjà dans le domaine du droit conventionnel.

(1) F. de Martens, *La Conférence du Congo, etc.*, p. 261.

SECTION III. — Particularités relatives au régime du Congo et du Niger.

306. — 1^{re} *particularité*.— En principe, les Etats riverains d'un même cours d'eau ont leurs intérêts communs régis par une commission composée de leurs délégués respectifs. C'est à cette solution qu'on arrive en appliquant l'art. 108 de l'Acte de 1815. Cependant, le Danube était déjà soumis à un régime quelque peu différent. Le contrôle de sa navigation appartenait à une commission composée en partie seulement d'agents riverains. Ce fut le système danubien que l'on étendit au Congo. Toutefois, tandis que les délégués non-riverains de la Commission du Danube sont les mandataires des Grandes Puissances, ceux de la Commission africaine pourront être tous les délégués des Puissances qui auront signé l'Acte général ou qui y adhéreront dans la suite (art. 17). Chacune de ces Puissances pourra se faire représenter en tout temps par un délégué.

307. — La Commission du Congo est donc constituée sur une base plus étendue que la Commission du Danube. Disons un mot de ses attributions : Elle élaborera immédiatement des règlements de navigation, de police fluviale, de pilotage et de quarantaine. Ces règlements ainsi que les tarifs à établir par la Commission, avant d'être mis en vigueur, seront soumis à l'approbation des Puissances représentées dans la Commission (art. 19). Celle-ci aura dans ses attributions : 1^o La désignation des travaux propres à assurer la navigabilité du Congo ; elle les exécutera elle-même là où aucune Puissance n'exercera de droits de souveraineté et de concert avec l'autorité riveraine sur les autres sections ; 2^o La fixation du tarif de pilotage et du ta-

rif général des droits de navigation ; 3° L'administration des revenus provenant des droits de pilotage ; 4° La surveillance de l'établissement quarantenaire ; 5° La nomination des agents dépendant du service général de la navigation et celle de ses propres employés. En un mot, la Commission est chargée d'assurer l'exécution de l'Acte de navigation (art. 20). Dans l'exercice de ses attributions, elle ne dépendra pas de l'autorité territoriale. Pour subvenir aux dépenses techniques et administratives qui lui incombent, la Commission internationale pourra négocier en son nom propre des emprunts exclusivement gagés sur ses revenus (art. 23). La rétribution de chaque délégué est à la charge de son gouvernement (art. 17) ; quant à celle des agents et employés de la Commission, elle est imputée sur le produit des droits perçus conformément à l'article 14, §§ 2 et 3 (c'est-à-dire taxes de pilotage et droits destinés à couvrir les dépenses techniques et administratives, faites dans l'intérêt général de la navigation).

Faisons observer que la nomination d'un délégué est facultative pour chaque Puissance et que plusieurs gouvernements peuvent s'entendre pour se faire représenter par un seul délégué ; celui-ci toutefois ne disposera jamais de plus d'une voix (art. 17).

308. — Sir Travers Twiss (1) remarque que l'article 20 *in fine* pourrait susciter des conflits d'autorité, car cet article confie l'institution de sous-inspecteurs à la Commission ou à l'autorité riveraine suivant les sections. Or nulle part ne sont définies les attributions de ces sous-inspecteurs. Ce manque de précision peut être dangereux pour l'indépendance de l'une ou de l'autre autorité. Mais on peut parer à cet inconvénient,

(1) Sir Travers Twiss, Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin, *R. D. I.*, XVII, 1885, p. 214.

l'Acte général étant susceptible d'être modifié du commun accord de ses signataires (art. 36).

309. — 2^e *particularité*. — Les cours d'eau internationaux se trouvaient soumis jusqu'alors à deux systèmes administratifs différents : celui d'une Commission riveraine (Rhin, par exemple) et celui d'une Commission européenne constituée sur une base plus ou moins large (Commission européenne du Bas-Danube et Commission internationale du Congo). Un troisième système fut institué pour le Niger. La Conférence ne confia à aucune commission la surveillance de l'exécution du règlement de ce fleuve. Chaque riverain y conserve toute son autonomie sur sa propre section fluviale ; il y applique lui-même le règlement. Nous prenons soin de distinguer ici la surveillance de l'exécution, deux questions que, suivant nous, M. Engelhardt a le tort de confondre (v. n^{os} 239 et suiv). L'exécution de l'Acte du Niger, réservée aux riverains de ce fleuve, ne constitue pas une anomalie ; au contraire, c'est la solution la plus conforme aux principes de 1815 (art. 116). La seule particularité à constater, c'est que la réglementation détaillée du régime de ce fleuve, au lieu d'être confiée à une commission riveraine, est laissée à l'arbitraire de chaque Etat riverain et que celui-ci n'a pas à subir de surveillance commune. Aussi l'Angleterre use-t-elle très largement de la faculté de se mouvoir dans les limites tracées par le Règlement général. Elle les recule même le plus possible. Elle s'attache sans doute à la clause de l'article 30 qui proclame que « rien dans les engagements pris au sujet de la liberté de la navigation ne saurait être interprété comme l'empêchant ou pouvant l'empêcher de faire quelques règlements de navigation que ce soit », et en tout cas elle a bien soin d'oublier le correctif qui suit : « règlements qui ne seraient pas contraires à l'esprit de ces engagements ».

310. — 3^e *particularité*. — L'article 8 confie à la Commission du Congo, dans toutes les parties où aucune Puissance n'exercerait des droits de souveraineté ou de protectorat, la mission de surveiller l'application des principes proclamés et consacrés par le chapitre I^{er} de l'Acte de Berlin : liberté commerciale, liberté religieuse, protection des indigènes, des missionnaires, des voyageurs, du régime postal. Ce nouveau genre d'attributions se justifie par l'absence de souverainetés civilisées sur la plus grande partie du domaine de la Commission et des régions voisines. Si des difficultés venaient à naître au sujet de l'application des dispositions précédentes, les Gouvernements intéressés pourraient prendre la Commission internationale comme arbitre (art. 8 *in fine*).

311. — 4^e *particularité*. — D'après l'Acte final du Congrès de Vienne (art. 110), le régime des affluents d'un fleuve international n'est soumis aux principes de 1815 que si ces affluents sont eux-mêmes internationaux. Plus libéral, l'Acte de Berlin ne fait aucune distinction entre les affluents qui dépendent d'une seule souveraineté et ceux qui séparent ou traversent différents Etats. Nous avons déjà signalé cette innovation à propos de certains fleuves d'Europe et d'Amérique. Mais l'Acte de 1885 va plus loin encore. Il étend le régime de liberté à toutes les eaux (fleuves, rivières, lacs et canaux) compris dans le bassin conventionnel du Congo. Toutefois, il n'étend ici les attributions de la Commission internationale que sous réserve de l'assentiment des Etats souverains ; mais cette restriction très naturelle ne diminue point la portée du principe (art. 15). (V. pour le Niger, art. 28).

312. — 5^e *particularité*. — L'Acte de Berlin ne se borne pas à étendre aux affluents des deux grands fleuves africains et à toutes les eaux comprises dans le bassin du Congo le ré-

gime de libre navigation ; considérant comme accessoires de ces voies naturelles les routes, chemins de fer et canaux latéraux destinés à suppléer à leurs imperfections, il les soumet tous à un même régime conventionnel (art. 16 et 29). C'est là une disposition toute nouvelle.

313. — 6^e *particularité*. — Une disposition plus importante encore est celle qui proclame la liberté du trafic fluvial en temps de guerre. L'Acte de 1815 avait gardé le silence sur ce point et les règlements fluviaux postérieurs l'avaient pour la plupart négligé ; quelques-uns seulement y avaient fait indirectement allusion. Les règlements du Congo et du Niger sont les premiers qui aient nettement posé ce principe dans son acception la plus large. Voici ce que proclament les articles 25 et 33 : « Les dispositions du présent Acte de navigation demeureront en vigueur en temps de guerre. En conséquence, la navigation de toutes les nations, neutres ou belligérantes, sera libre, en tout temps, pour les usages du commerce sur le Congo et sur le Niger, leurs embranchements, affluents et embouchures et sur la mer territoriale faisant face à ces embouchures. » Ici encore, les routes, chemins de fer, lacs et canaux sont assimilés à la voie fluviale.

314. — De cette disposition il résulte que les bâtiments commerciaux des Puissances belligérantes sont inviolables au même titre que la propriété privée dans les guerres continentales, à moins bien entendu qu'ils ne transportent des articles de contrebande de guerre (art. 25 et 33). La disposition sanctionnée à Paris le 16 avril 1856 pour la navigation maritime était certainement moins libérale. En effet, elle ne proclamait pas la marchandise ennemie inviolable sous pavillon ennemi.

315. — L'article 25, alinéa final, tirait une seconde conséquence du principe posé dans son alinéa 1^{er} : « Tous les ou-

vrages et établissements créés en exécution du présent Acte (du Congo), notamment les bureaux de perception et leurs caisses, de même que le personnel attaché d'une manière permanente au service de ces établissements, seront placés sous le régime de la neutralité et à ce titre seront respectés et protégés par les belligérants ». Si une disposition analogue ne se retrouve pas dans l'Acte du Niger, cela tient à ce que cet Acte ne vise pas comme celui du Congo la création de certains ouvrages et établissements. Rappelons-nous en effet que les deux fleuves, tout en étant régis par les mêmes principes, sont soumis à un régime administratif différent.

316. — L'article 18 proclame l'inviolabilité des membres de la Commission internationale et de ses agents ainsi que celle des offices, bureaux et archives de ladite commission.

SECTION IV. — De la neutralité des territoires compris dans le bassin du Congo.

317. — La question de neutralité fluviale devait prendre, comme beaucoup de celles traitées par la Conférence de Berlin, un développement considérable. Pour se guider en cette matière, les négociateurs de Berlin pouvaient consulter avec fruit les études de savants publicistes qui s'en étaient déjà occupés.

Dès 1883, Sir Travers Twiss (1) s'était demandé ce que signifiait « le mot neutralité appliqué à un grand fleuve qui débouche directement dans l'Océan sans que sa navigation soit obstruée par un delta et sans que son courant d'eau se perde dans un marais ». Faudrait-il entendre la neutralisation du Congo dans le sens de l'interdiction de l'accès du fleuve

(1) Sir Travers Twiss, La libre navigation du Congo, *R. D. I.*, XV, 1883, p. 440.

à tous les navires armés des Etats contractants ? Tel était le sens unique du mot neutralisation dans les conventions antérieures. Mais un pareil système serait dangereux si on l'appliquait dans des contrées où les tribus riveraines n'ont pas renoncé aux habitudes de piraterie de leurs ancêtres, ni à la pratique de la traite et de l'esclavage. Et l'éminent auteur concluait de là « que la neutralisation du Bas-Congo, prise dans le sens que la navigation serait ouverte à la marine marchande de toutes les nations, mais interdite à leurs navires de guerre, ne serait nullement un bienfait pour l'humanité en général, ni pour les indigènes qui pourraient être maltraités impunément, ni pour les marchands européens ou américains qui seraient exposés à être massacrés ». (V. n° 283).

Ce que Sir Travers Twiss recommandait, c'était l'internationalisation du Congo avec l'adoption d'un régime analogue à celui du Bas-Danube. M. de Laveleye (1) était d'avis, tout en adoptant ce système pour le fleuve, de neutraliser les territoires voisins ; car, écrivait-il, « si les explorateurs des autres nations imitent l'exemple de M. de Brazza et plantent leur drapeau national sur les stations qu'ils fondent, nous aurons bientôt sur les bords du Congo des territoires français, anglais, allemands, portugais, italiens et hollandais avec leurs frontières, leurs forts, leurs canons, leurs soldats, leurs rivalités et peut-être un jour leurs hostilités. N'est-ce pas déjà trop de voir nos fleuves d'Europe hérissés des deux côtés d'armements formidables ? Faut-il reproduire cette déplorable situation jusqu'au milieu de l'Afrique et donner aux nègres, que nous prétendons civiliser, le triste tableau de nos antagonismes et de nos querelles ? Ne vaut-il pas mieux,

(1) E. de Laveleye, La neutralité du Congo, *R. D. I.*, XV, 1883, p. 254.

ainsi que l'a voulu le roi des Belges, fusionner les forces des nationalités diverses en une œuvre internationale et humanitaire ? »

D'autres publicistes encore partageaient l'idée de neutralisation du Congo entendue dans un sens plus ou moins large. « Cette idée », écrivait M. de Lesseps en 1883, « me paraît excellente. Sa réalisation serait digne de notre époque ; elle couronnerait admirablement les efforts héroïques de ceux qui ont ouvert cette partie du continent africain à l'Europe civilisée ». L'illustre voyageur Gerhard Rohlfs et la plupart des membres de l'Institut de droit international exprimaient la même opinion.

318. — Quelle solution allait adopter la Conférence ? Devait-elle se borner à reconnaître l'existence neutre et indépendante des établissements créés par l'Association internationale et par les missions ? M. de Laveleye qui, en 1883, trouvait ce système à la rigueur suffisant, ne devait pas tarder à voir le régime qu'il préconisait consacré au delà de ses espérances.

Le 19 novembre 1884, le représentant des Etats-Unis à la Conférence, M. Kasson, exprimait le vœu que l'Afrique centrale fût neutralisée et par là mise à l'abri de tout conflit à main armée. Il faut, disait-il, encourager la production dans ces contrées et faciliter à leurs habitants l'acquisition de nos produits. Et, rappelant les sanglantes guerres qui avaient désolé l'Amérique, M. Kasson montrait la nécessité d'éviter chez les tribus africaines une répétition de ces événements malheureux : « Nous trouvant en présence de ceux que nous poussons à entreprendre l'œuvre de civilisation en Afrique, il est de notre devoir de les soustraire aux expériences déplorables qui ont marqué la phase correspondante en Amérique. Notre commerce et notre colonie ne peuvent être prospères

et la vie de nos nationaux ne sera pas en sûreté, si nous laissons transporter les pavillons de guerre étrangers dans un pays plein de barbares avides du pillage des biens des blancs ». M. Kasson représentait enfin que les colonies de l'Afrique centrale étaient surtout fondées en vue des avantages commerciaux et non dans un but militaire. « Le fait d'y transporter des hostilités aurait pour résultat d'exposer les sujets étrangers à perdre le fruit de longues et dispendieuses entreprises ».

Ce raisonnement était parfaitement juste. Aussi les membres de la Conférence étaient-ils d'accord entre eux sur le principe. Les divergences ne commençaient que relativement à la façon de le mettre en pratique. La neutralité projetée serait-elle définitive et absolue ? créerait-elle aux colonies du centre africain une situation permanente comme celle de la Suisse et de la Belgique, impliquant la privation perpétuelle du droit souverain de guerre ? ou bien, n'existerait-elle que dans la mesure nécessaire pour prémunir les territoires situés dans la zone commerciale contre les atteintes d'une guerre extérieure ?

La première solution eût été bien peu pratique, car, d'une part, le régime de neutralité, qui constitue une grave restriction à la souveraineté, implique en revanche certaines immunités qu'il eût été bien difficile de garantir dans ces contrées éloignées ; et, d'autre part, on ne pouvait raisonnablement priver les Gouvernements coloniaux du droit d'en appeler aux armes en cas de contestation entre eux.

La seconde solution était celle que proposait le plénipotentiaire des Etats-Unis. Empêcher les nations d'Europe ou d'Amérique de prendre en cas de guerre le bassin conventionnel du Congo comme théâtre d'hostilités, voilà le but qu'il visait. Le Gouvernement français, avant de se pronon-

cer, voulait que l'indépendance militaire de ses nouveaux établissements africains fût pleinement sauvegardée. On ajourna donc le débat. Puis, l'Association africaine ayant réussi à s'entendre avec la France et le Portugal au sujet de la délimitation des frontières respectives, la région conventionnelle se trouva définitivement répartie sur presque toute son étendue. C'était le cas de reprendre la question de neutralité. Le baron de Courcel eut le mérite de proposer à ce sujet une solution transactionnelle qui satisfît tout le monde. Elle se résume en trois propositions devenues le chapitre III de l'Acte général (art. 10, 11, 12) :

1° La neutralité des territoires ou parties de territoires dépendant du bassin conventionnel du Congo, y compris les eaux territoriales, sera respectée aussi longtemps que les Puissances qui exercent des droits de souveraineté ou de protectorat sur ces territoires, usant de la faculté de se proclamer neutres, rempliront les devoirs que la neutralité comporte (art. 10). Cette première proposition, qui prévoit surtout la neutralité perpétuelle, intéresse principalement l'Association africaine devenue l'Etat indépendant du Congo.

2° Si une Puissance exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans le bassin conventionnel du Congo venait à être impliquée dans une guerre, les signataires de l'Acte de Berlin s'interposeraient en vue de faire accepter aux belligérants la neutralité du territoire africain de ladite Puissance. Les Parties belligérantes renonceraient, dès lors, à étendre les hostilités aux territoires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de bases à des opérations de guerre (art. 11). Cette seconde proposition substitue la neutralité volontaire à la neutralité obligatoire du projet de M. Kasson.

3° Si un dissentiment sérieux survenait entre les Puissances signataires de l'Acte de Berlin au sujet et dans les li-

mites de la zone commerciale, ces Puissances, avant d'en appeler aux armes, seraient obligées de recourir à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies, à moins qu'elles ne préférassent l'arbitrage (art. 12). Cette troisième proposition, due au plénipotentiaire d'Italie, transforme en une obligation véritable le vœu émis le 14 avril 1856 par le Congrès de Paris.

319. — M. Engelhardt fait remarquer que le principe de la neutralité facultative adopté pour le bassin du Congo est, en somme, préférable à celui de la neutralité permanente, car il n'y a guère lieu de redouter que les Puissances intéressées refusent de s'y soumettre, si la guerre fournit l'occasion de l'appliquer ; elles reconnaîtront sans doute qu'en adoptant cette mesure, elles sauvegarderont efficacement les intérêts de leurs colonies sans faire de grands sacrifices. La France, par exemple, verrait son vaste territoire de l'Ouest-africain soustrait à toute atteinte ; et pour prix de cette immunité, la fermeture du port de Loango serait son seul sacrifice que la proximité du Gabon rendrait d'ailleurs presque nul.

SECTION V. — Question spéciale au Niger.

320. — L'accès du Niger peut-il être interdit aux bâtiments de guerre ? C'est là une question discutée qui offre d'ailleurs le mérite de l'actualité.

321. — L'Angleterre est représentée sur le fleuve soudanais par une puissante compagnie, la Royal Niger Company, qui s'arroge des pouvoirs très étendus sur ce qu'elle appelle « les eaux anglaises du Niger ». Son règlement de navigation du 19 mai 1894 apporte de graves restrictions aux principes de l'Acte de Berlin. Il astreint les bâtiments à de nombreuses formalités et, visant à dessiner les seuls navires marchands

de toutes nationalités, laisse clairement entendre qu'il refuse aux navirés de guerre l'usage des voies fluviales du bassin du Niger.

Aussi l'Angleterre s'est-elle efforcée d'entraver par tous les moyens la mission française Mizon. Bien plus, en décembre 1894, le lieutenant français d'Agoult, qui voulait remonter le Niger avec son aviso « l'Ardent », s'étant échoué dans les eaux du Bas-Niger où il s'était engagé sans autorisation du Gouvernement britannique, celui-ci s'indigna de « l'attitude extraordinairement agressive des expéditions françaises » (1). Les agents de la Compagnie visitèrent, saisirent de vive force et retinrent pendant dix-sept jours le vapeur « Faji » affrété pour le ravitaillement du navire échoué.

322. — Sur quel droit l'Angleterre se fondait-elle pour suivre cette ligne de conduite ? Sur ce que l'Acte du Niger ne contient pas, comme celui du Congo, de clauses relatives à la marine de guerre. Il résulte en effet des articles 21 et 22 de l'Acte général que les bâtiments de guerre sont admis sur le Congo, tandis qu'aucune disposition semblable n'existe à propos du Niger. Ne faut-il pas conclure de là que les navires marchands seuls peuvent librement naviguer sur le fleuve soudanais ? Le silence de l'Acte du Niger n'est-il pas ici d'autant plus significatif que sur tout autre point les dispositions des deux actes fluviaux offrent entre elles une parfaite analogie ?

323. — Pour réfuter ce raisonnement, il faut se reporter aux principes généraux de l'Acte de Berlin. Le droit commun aujourd'hui, c'est la liberté absolue de la navigation fluviale internationale. Mais ce principe peut être appliqué de deux façons différentes : 1^o le fleuve peut être simplement ouvert

(1) *Le Times* du 11 mai 1895.

à la libre navigation ; 2^o il peut être à la fois librement navigable et neutralisé. Or l'exclusion des bâtiments de guerre des eaux neutralisées est précisément l'une des conséquences de la neutralisation. L'admission de la marine militaire dans ces eaux constitue donc « une exception au droit commun qui, comme telle, doit être formellement stipulée » (1).

Au contraire, s'il s'agit « d'un fleuve international dont ni les eaux ni le bassin n'ont été neutralisés » l'admission des pavillons de guerre ne constitue-t-elle pas un fait normal ? Il faut le reconnaître, puisque telle est la règle générale en ce qui concerne le littoral maritime sur lequel la souveraineté territoriale s'exerce avec plus de plénitude que sur un fleuve qui sépare ou traverse différents Etats.

Cela dit, nous pouvons facilement démontrer que les prétentions de l'Angleterre ne sont pas fondées. En effet, les négociateurs de Berlin ont certainement interprété le principe de la libre navigation dans son sens le plus large. Il en résulte qu'ils ont entendu que ce principe s'appliquerait même aux bâtiments de guerre. Rappelons-nous ce que disait Sir Travers Twiss : Il faut internationaliser le Congo et non pas l'interdire aux navires de guerre (v. n^o 317). Mais ce régime concordait-il avec celui de la neutralisation des territoires du bassin conventionnel du fleuve (ch. III de l'Acte général) ? On eût pu en douter. Aussi eût-il été difficile de reconnaître à la marine militaire le droit de naviguer dans les eaux du Congo si ce droit n'avait pas été implicitement mais nettement reconnu par les articles 21 et 22 de l'Acte général. Au contraire, était-il nécessaire que cet Acte consacraît formellement la même solution relativement au Niger ? Nullement,

(1) Albert Duchêne, Le droit de navigation dans le Niger, *Rev. gén. de dr. int. public*, II, 1895, p. 439.

puisque aucun régime de neutralisation ne se trouvait stipulé au sujet du bassin de ce fleuve. La navigation absolument libre, tel est donc le principe qui lui est applicable.

Sans doute l'article 26 ne parle que des navires marchands de toutes les nations. Mais l'article 13 relatif au Congo s'exprime dans les mêmes termes et ce n'est qu'incidemment qu'il vise les bâtiments de guerre des Puissances signataires de l'Acte de Berlin. Si l'admission de ces bâtiments paraissait tellement naturelle qu'on n'ait pas songé à la proclamer par un article spécial, pourrait-on s'étonner du silence de l'Acte du Niger dans une hypothèse dont la solution suscitait beaucoup moins de doutes ?

324. — Nous arrivons à cette conclusion que l'Angleterre en prétendant interdire à nos vaisseaux de guerre l'accès du Niger agit en opposition avec les principes de liberté sanctionnés par l'Acte de Berlin.

325. — Les différentes questions (liberté commerciale, neutralité) que nous avons étudiées ci-dessus sont, comme on peut s'en rendre compte, étroitement liées au principe de la libre navigation du Congo. A quoi servirait en effet de proclamer la liberté commerciale sans la liberté de navigation fluviale dans des contrées où les cours d'eau sont précisément le principal sinon l'unique moyen de communication ? A quoi servirait de prémunir le commerce contre les dangers de la guerre s'il devait être ruiné même en temps de paix par les impositions arbitraires des riverains du fleuve ?

Dans l'intérêt de la colonisation de l'Afrique équatoriale, il était tout naturel qu'on adoptât en matière de législation fluviale les principes les plus libéraux. Ce sont eux que consacrent les articles 2, 3 et 13 en termes formels : liberté absolue du transit, liberté du cabotage maritime et fluvial, prohibition de toute taxe qui n'aurait pas le caractère de rétribution

pour services rendus à la navigation. Et les articles 26 et suivants assimilent à ce sujet le Niger et ses affluents et dépendances aux eaux du Congo et à leurs dépendances.

N'était-ce pas là un retour aux vrais principes du droit naturel ? Il est curieux à ce sujet de considérer l'évolution accomplie par la législation fluviale. Celle-ci, à l'origine, consacrait la liberté indépendamment de toute convention. Elle devint oppressive au moyen âge. Puis, sa soumission au régime conventionnel lui permit de reprendre en partie son caractère primitif. Enfin, la Conférence de Berlin proclame son émancipation complète pour les régions du centre africain.

A ce point de vue, comme au point de vue des tendances actuelles de la politique coloniale, la Conférence africaine de 1884-1885 occupe une grande place dans l'histoire diplomatique de la seconde moitié de ce siècle. Ses résolutions ont une autorité particulière, car elles ont été prises par les Représentants de toutes les Parties intéressées.

CHAPITRE IV

DES LACS INTERNATIONAUX.

326. — Notre étude de droit fluvial conventionnel serait incomplète si nous passions sous silence une question qui s'y rattache étroitement, nous voulons dire celle du régime des lacs formés ou traversés par les fleuves internationaux.

327. — Tous les lacs se ramènent à deux types distincts : Les uns, comme le lac Asphaltite, le lac d'Aral ou la mer Caspienne sont de véritables mers fermées ; ce sont littéralement des enclaves ; aussi reconnaissons-nous volontiers sur eux et sur les cours d'eau qui s'y jettent le *condominium* des riverains. Les autres sont ceux que traversent les fleuves internationaux, tributaires d'une mer libre, ou que ces fleuves font communiquer directement avec l'Océan : tels les lacs de l'Amérique du Nord dont l'eau s'écoule par le St-Laurent dans l'Atlantique ; tels le lac de Constance traversé par les eaux du Rhin et le lac Léman par celles du Rhône.

Les lacs de cette seconde catégorie rentrent seuls dans le cadre de notre travail. Remarquons qu'ils peuvent être eux-mêmes internationaux ou relever uniquement d'une seule souveraineté. Quoi qu'il en soit, on peut poser les règles générales qui leur sont communes.

328. — Lorsqu'ils sont très étendus, ils offrent une analogie frappante avec les mers intérieures non fermées. Leur communication avec l'Océan, au lieu de s'opérer par un dé-

etroit, s'effectue par un fleuve ; voilà toute la différence, et elle est peu importante si l'on admet, comme nous, que la navigation doit être absolument libre sur les fleuves internationaux. La souveraineté de l'Etat ou des Etats riverains s'étend néanmoins aux lacs tout entiers quelle que soit leur superficie ; car la voie fluviale qui les unit à la mer est loin d'avoir en général et sur tout son cours une largeur de six milles marins de 60 au degré (double portée conventionnelle d'un canon placé sur le rivage).

329. — Il est plus difficile de fixer la limite des souverainetés respectives quand il s'agit d'un lac international que quand il s'agit d'un fleuve. Pour le fleuve qui sépare plusieurs Etats, il suffit d'observer son plus fort courant, dont on choisit la ligne médiane (thalweg) comme frontière. Mais ce critérium manque lorsqu'on se trouve en présence d'un lac, vaste nappe d'eau plus ou moins dormante. Si le lac en question sépare deux Etats, on prendra en pratique comme frontière la ligne médiane. Si le lac est commun à plusieurs Etats différents, le mode de partage est plus compliqué. La solution la plus rationnelle serait sans doute de placer sous la souveraineté de chaque Etat une portion de lac proportionnelle à la longueur de son territoire riverain ; mais un pareil système, si séduisant qu'il paraisse en théorie, serait presque toujours impraticable. Les traités de limites ne l'observent guère.

Du reste, la fixation précise des lignes de démarcation offre ici peu d'importance. L'étroite communauté de relations que la nature impose aux riverains commande à ceux-ci de traiter le lac, en dehors des eaux territoriales respectives, comme un domaine indivis dans lequel, afin d'éviter les conflits de souveraineté, chaque bateau reste soumis à la juridiction de son pays d'origine.

330. — Au point de vue de la navigation, quel régime faut-il appliquer aux lacs internationaux ? La réponse est facile pour quiconque réfléchit une seconde à leur nature. Ne font-ils pas partie intégrante des fleuves qui les unissent à la mer ? Les lacs de Constance et de Genève ne sont-ils pas en réalité des renflements du Rhin et du Rhône ? Les grands lacs d'Amérique ne sont-ils pas le prolongement du St-Laurent ? Il n'y a donc aucune raison de distinguer les lacs des cours d'eau qui les forment ou leur servent de déversoirs. Le régime qu'on appliquera aux uns et aux autres sera identique : libéral si on admet comme nous que l'eau courante est une *res communis*, restrictif si on la reconnaît susceptible de propriété.

331. — Du principe que nous posons découlent les conséquences suivantes :

1^o S'il s'agit d'un fleuve international navigable jusqu'au lac inclusivement ou jusqu'à un point situé en amont du lac, le régime doit être le même pour l'un et pour l'autre et pour leurs affluents.

2^o S'il s'agit d'un fleuve international qui n'est pas navigable jusqu'au lac, les riverains auront sur ce lac le monopole exclusif de la navigation.

3^o S'il s'agit d'un fleuve, soumis à une seule souveraineté, qui traverse dans son parcours navigable un lac international, le fleuve et les affluents de l'un et de l'autre seront traités eux-mêmes comme internationaux.

4^o S'il s'agit d'un cours d'eau navigable et international, tributaire d'un lac ou d'un fleuve navigables, tous deux purement nationaux, le fleuve, le lac et leurs affluents, même ceux dépendant d'une seule souveraineté, seront considérés comme internationaux.

Telles sont les solutions théoriquement exactes des diffé-

rentes hypothèses qui peuvent se présenter. Il s'en faut de beaucoup cependant qu'elles soient appliquées.

332. — Au point de vue de la pêche, le régime doit être également le même pour les lacs internationaux que pour les fleuves. Théoriquement, la pêche devrait y être commune à tout le monde. Pratiquement, elle est monopolisée par les riverains entre lesquels interviennent des conventions internationales, conventions plus nécessaires ici qu'au sujet des fleuves pour préciser les droits respectifs.

Nous allons parler successivement des principaux lacs internationaux.

A. — Lacs de l'Amérique du Nord.

333. — Les lacs Supérieur, Michigan, Huron, Érié et Ontario communiquent les uns avec les autres et avec l'Océan par le St-Laurent. Tous, sauf le lac Michigan, sont communs au Canada et aux États-Unis comme le fleuve qui déverse leurs eaux dans l'Atlantique. Nous avons montré à propos de ce fleuve l'intérêt qu'avaient ses riverains d'amont à s'en assurer la libre navigation. Cet intérêt était tout aussi palpable pour les riverains des grands lacs. Il suffit donc de se reporter à ce que nous avons dit relativement au St-Laurent (v. nos 139-142).

Le régime de réciprocité qui régit ce fleuve s'applique forcément aux grands lacs : les pavillons des non-riverains ne peuvent pénétrer dans leurs eaux.

B. — Lac de Constance.

334. — Ce lac est le type par excellence des lacs internationaux. Il est situé entre la Suisse, le grand-duché de Bade, le Wurtemberg, la Bavière et l'Autriche.

Sa navigation a été réglementée par une convention passée

le 22 septembre 1867 (1) entre ces divers Etats, et toujours en vigueur bien que la Bavière, le Wurtemberg et Bade aient vu leur personnalité internationale restreinte par suite de leur incorporation dans l'Empire allemand.

335. — L'article 1 de cette convention (Convention entre les Etats riverains touchant une réglementation internationale de la navigation et des ports du lac de Constance) pose les principes généraux suivants :

La navigation sur le lac de Constance sera accordée à tout le monde, pour le transport des personnes, des marchandises et autres objets, conformément aux stipulations arrêtées par la présente convention, et il ne sera perçu aucune autre sorte de droits que ceux établis par le présent règlement.

Les Etats contractants traiteront respectivement tous les bateaux appartenant à la navigation du lac et leur chargement comme les leurs propres.

Nulle part ces bateaux ne devront être contraints de transborder tout ou partie de leur cargaison. Tous droits d'étape et de relâche forcée sont et demeurent abolis.

L'article 2 contient des dispositions relatives aux ports :

Les Etats contractants veilleront à ce que dans les ports existants ou à établir soient prises toutes les mesures nécessaires pour assurer la facilité et la sécurité de leur accès et de leur sortie et pour l'exécution des travaux destinés à les protéger. Ils veilleront aussi à ce que les chargements et déchargements s'opèrent dans les meilleures conditions de facilité et de sécurité. On adoptera un système particulier d'éclairage. Dans chaque port devra se trouver une cloche spéciale pour le cas de brouillard ou de tempête de neige, un bateau de sauvetage tout appareillé, etc.

(1) P. Wolf, *Die schweizerische Bundesgesetzgebung*, Zweiter Band, I, Basel, 1891, n° 15, *Schiffahrt*, p. 991.

L'article 3 vise l'exclusion de tout obstacle à la navigation : Chaque Etat veillera à ce que, dans les eaux soumises à sa souveraineté, aucune entrave ne soit apportée à l'exercice de ce droit, soit par la création d'établissements industriels, soit par tout autre moyen.

L'article 4 décide que pour l'utilisation des ports et débarcadères on ne pourra percevoir d'autres taxes que celles de dépôt et de magasinage dont la fixation est laissée à la législation de chaque Etat ; mais ces taxes devront toujours être les mêmes pour les étrangers que pour les nationaux.

Les articles suivants précisent ce qu'il faut entendre par bateaux appartenant à la navigation du lac de Constance. Les formalités auxquelles ces bateaux doivent satisfaire rappellent de tout point celles que devait exiger des bateaux du Rhin l'Acte de 1868.

Avant qu'un bateau entreprenne son premier voyage sur le lac, le propriétaire ou le conducteur doit se procurer un certificat constatant la capacité du bateau et le déclarant pourvu d'un gréement et d'un équipage suffisants. Ce certificat sera délivré par les autorités établies à cet effet dans chaque Etat et après une visite d'experts. Celle-ci sera renouvelée après chaque changement important et chaque réparation et le résultat en sera indiqué sur la patente qui, pendant le trajet, devra toujours se trouver à bord (art. 6). Seront marqués en grosses lettres sur le bateau et indiqués dans la patente le nom ou le numéro du bateau et son tirant d'eau (art. 7).

Ces dispositions ont été presque reproduites dans l'Acte du Rhin de 1868, article 22. Nous en dirons autant de l'article 10 relatif aux conditions à remplir pour obtenir une patente permettant l'exercice indépendant de la profession de batelier. Cet article est tout à fait analogue à l'article 15 de

l'acte précité. Chaque Etat riverain est libre de prendre les mesures de détail qu'il juge convenable pour accorder ou retirer la patente.

Les articles suivants visent les attributions des autorités des ports, les prescriptions que doit suivre tout conducteur de bateau, les dispositions relatives au transport des personnes et des marchandises, les règles à observer par les entrepreneurs de navigation, les précautions à prendre durant le trajet, particulièrement pour prévenir les abordages par les temps de brouillard et par la neige. En cas de danger, les conducteurs et l'équipage doivent chercher avant tout à conjurer le péril, tant que la chose est possible, puis déployer la plus grande activité pour le sauvetage des personnes et ensuite pour celui de la cargaison. Les articles 18 et suivants réglementent l'entrée dans les ports, les déchargements, l'emploi des bateaux de plaisance, l'usage des débarcadères, etc. Il est formellement interdit de décharger, sans autorisation de l'autorité compétente, en dehors des ports et débarcadères établis par l'Etat riverain, à moins de danger ou de force majeure. Il faut, en ce dernier cas, prévenir au plus tôt l'autorité douanière, s'il s'en trouve une dans le voisinage, ou l'autorité locale la plus proche, et en attendant ses instructions, s'abstenir de tout acte qui ne serait pas d'une nécessité urgente pour la sécurité du bateau et de sa cargaison. L'article 23 prévoit les dommages causés aux établissements des ports, aux rives et à leurs dépendances.

Le système de répression des contraventions est analogue à celui de 1868, mais il n'est pas encore question de juridiction exceptionnelle.

Les contraventions sont punies par les autorités et d'après la législation du pays où elles ont été commises. Aucun conducteur de bateau ne peut être empêché de continuer son

voyage à raison d'une procédure intentée contre lui ou contre son équipage, tant qu'il ne s'agit que d'un fait de simple police et passible d'amende et s'il a fourni le cautionnement fixé par le juge pour le paiement de l'amende, des frais et des dommages-intérêts (art. 24; comp. avec l'article 36 de l'Acte de 1868).

La procédure à suivre pour la répression des contraventions au présent règlement doit être aussi simple et aussi rapide que possible. Elle se poursuit conformément aux règles en vigueur dans chaque Etat riverain (avec, bien entendu, les modifications qui pourraient y être apportées par des conventions internationales). La sentence rendue devient exécutoire de plein droit dans tous les Etats riverains; mais l'exécution a lieu dans les formes requises par la loi locale de chacun d'eux. Les amendes profitent à l'Etat qui a rendu la sentence et non pas à celui qui l'exécute. Toutefois, si un contrevenant se soustrayait à l'exécution d'un jugement rendu contre lui par l'autorité compétente uniquement *ratione loci*, il serait ensuite poursuivi et jugé par la juridiction et suivant les formes de son pays d'origine (1).

La Convention de 1867 apporte fort peu de restrictions à la souveraineté particulière de chaque Etat. Elle laisse à chacun des riverains le soin de fixer, d'après son organisation propre, les autorités chargées du maintien du règlement, de la surveillance de la navigation et des ports, de la recherche et de la répression des contraventions.

336. — Nous venons de voir qu'en principe les bateaux sont soumis à la juridiction de leur pays d'origine. Cette affirmation se trouve d'ailleurs corroborée par l'article 2 d'une convention passée entre tous les Riverains du lac de Cons-

(1) P. Wolf, *op. cit.*, Protocole de clôture de la Convention précitée, p. 1003.

tance au sujet des naissances et des décès qui peuvent s'y produire (1). Si ces faits n'ont pas lieu dans le voisinage immédiat des rives, ce sont les officiers de l'état civil du pays d'où vient le bateau qui seront compétents pour les constater.

337. — La Convention du 22 septembre 1867 n'est pas la seule qui soit relative au lac de Constance. Celle qui fut conclue six jours plus tard entre la Suisse et le grand-duché de Bade lui est tout à fait analogue ; elle s'applique à la portion du lac et du Rhin comprise entre Constance et Schaffhouse (2).

Une convention passée entre tous les Coriverains du lac le 31 août 1857 (3) s'occupe de régler l'écoulement des eaux dudit lac près de Constance. Elle prescrit, pour détruire l'effet préjudiciable de la trop grande hauteur des eaux, le non-rétablissement d'un moulin incendié, de ses accessoires et dépendances et interdit la création dans ces parages de toute construction analogue. Le grand-duché de Bade devait se charger de l'enlèvement complet de tout obstacle à l'écoulement et recevoir à ce titre une indemnité. La ville de Constance devait être indemnisée de son côté de la privation du moulin. Les deux sommes ainsi que les frais de premier établissement de certains travaux ont été réparties entre tous les Coriverains suivant des proportions diverses.

Citons enfin une convention conclue le 2 mai 1853 entre la Confédération Suisse et le Royaume de Bavière relativement à la réglementation du régime de la navigation sur le lac de Constance et sur le Rhin (4).

338. — Terminons notre étude du lac de Constance par

(1) P. Wolf, *op. cit.*, p. 488.

(2) P. Wolf, *op. cit.*, p. 1003.

(3) P. Wolf, *op. cit.*, p. 992.

(4) P. Wolf, *op. cit.*, p. 991.

une constatation importante. Le régime de ce lac, quelque analogie qu'il présente avec celui du Rhin, est réglementé par des conventions différentes. Pourquoi cette anomalie ? Le lac de Constance, étant formé par un fleuve navigable et international, ne devrait-il pas lui être complètement assimilé ?

L'anomalie est ici plus apparente que réelle. Le Rhin est un fleuve navigable, sans doute, mais la navigation rhénane ne s'effectue vraiment librement qu'à partir des confins du canton de Bâle ; aussi a-t-on choisi ces confins comme limite supérieure du Rhin conventionnel ; c'est donc seulement de la Suisse jusque dans la mer que le fleuve est soumis aux principes de l'Acte de Vienne. La section supérieure est encore réservée, ce qui n'offre pas grand inconvénient, puisque l'accès en serait très difficile non seulement aux pavillons étrangers, mais même à ceux du Rhin inférieur.

339. — Le Rhin supérieur se trouve régi par des conventions particulières ; à ce point de vue, il se divise en plusieurs tronçons. Nous avons étudié le régime spécial du lac de Constance. Certains arrangements entre riverains sont relatifs à la section fluviale d'amont et à celle d'aval. Ainsi, le 10 septembre 1871, une convention préliminaire a été conclue entre la Suisse et l'Autriche au sujet de travaux de correction à exécuter sur le Rhin entre Kriessern et le lac (1). Le 10 mai 1879, la Suisse et le grand-duché de Bade se sont occupés du commerce rhénan entre Neuhausen et Bâle (2) ; puis le 18 septembre 1880, un règlement concernant le flottage est intervenu entre les mêmes Etats pour leur section fluviale commune (3).

(1) P. Wolf, *op. cit.*, p. 1012.

(2) P. Wolf, *op. cit.*, p. 1014.

(3) P. Wolf, *op. cit.*, p. 1015.

C. — Lac de Genève ou Léman.

340. — Ce lac, en vertu d'un traité de 1564, appartenait jadis pour moitié à la Suisse et à la Savoie suivant une ligne idéale traversant son milieu dans toute sa longueur (1). La ligne de démarcation n'a pas changé de nos jours, mais la France, par suite de la cession qui lui a été faite, étend aujourd'hui, aux lieux et place de la Savoie, sa souveraineté sur la partie sud du Léman.

341. — Au point de vue de la navigation, le régime du lac Léman se trouve réglementé par la Convention franco-suisse du 9 juillet 1887 (2). Nous aurons peu de chose à dire de cet acte dont le caractère est surtout administratif. Il n'apporte guère de restrictions à la souveraineté territoriale de chaque Etat. Il suffit pour s'en convaincre de lire l'article 1^{er} : « Pour exécuter un transport régulier et périodique de personnes dans les eaux suisses, les bateaux à vapeur doivent être munis d'un acte de concession délivré par l'autorité fédérale, acte qui contient les dispositions auxquelles la navigation est soumise par rapport à la Confédération. Le Gouvernement français se réserve d'appliquer des dispositions analogues aux bateaux naviguant dans les eaux françaises ». L'autonomie de chaque gouvernement ne pourrait être plus nettement réservée. Chacun conserve sur la partie du lac qui relève de lui le droit de haute surveillance et d'inspection des bateaux à vapeur faisant un service public (art. 2).

Le même souci du respect de la souveraineté territoriale se retrouve dans les articles 78 et 80. Les contraventions doivent être jugées par les autorités du lieu où elles ont été com-

(1) V. aussi : De Clercq, t. III, p. 1. Traité de Turin du 16 mars 1816, art. 1^{er}.

(2) De Clercq, XVII, p. 392.

mises. Elles sont punies, dans les eaux suisses, de peines déterminées (de 2 à 1.000 francs d'amende ; de 1 jour à 2 mois de prison) et, dans les eaux françaises, des peines prévues par notre législation.

Cependant, au point de vue des conditions générales exigées pour naviguer dans le lac Léman, celui-ci est considéré comme domaine indivis. Il est accessible aux bateaux de tout genre qui se conforment aux règles édictées par la Convention. Pour qu'un bateau à vapeur quelconque puisse naviguer dans le lac, il suffit que son propriétaire soit en possession d'un permis de navigation délivré par l'autorité compétente (en France par le préfet). Les permis délivrés par l'un des Etats riverains du lac sont valables dans les eaux des autres Etats (1). Remarquons en passant que l'obtention du permis n'est subordonnée à aucune condition de nationalité ou de domicile, différence notable avec ce qu'on a vu à propos du Rhin et du lac de Constance.

Des prescriptions particulières concernent les embarcations à voiles ou à rames, les bateaux de louage, dont les loueurs et bateliers doivent être porteurs d'un permis spécial, etc.

Nous n'avons pas à entrer dans plus de détails au sujet de la Convention de 1887. Les dispositions relatives à la construction et au mode d'appareillage des bateaux, les règles concernant le personnel, le service, la police de la navigation, la protection de l'accès des ports et des débarcadères, les prescriptions édictées en vue de prévenir les abordages, tous ces points forment le fonds commun des actes du même genre et ne touchent que de loin au droit international.

342. — Au point de vue de la pêche, le lac Léman doit

(1) C.-à-d. les Cantons suisses riverains.

nous intéresser d'une façon particulière. Sa réglementation a été laborieuse.

Le 25 janvier 1868, un décret paraissait pour rendre uniforme le régime de la pêche fluviale sur tout le territoire français. Mais la plupart des dispositions de ce décret ne pouvaient être appliquées au Léman dont les eaux baignent, outre la Haute-Savoie, les trois Cantons suisses du Valais, de Vaud et de Genève. Force était donc au Gouvernement impérial de se concerter avec les Etats riverains pour régler d'une manière différente la pêche dans le lac commun. Le conseil général de la Haute-Savoie s'occupa de la question en 1869. Peu après fut organisée une conférence internationale qui chargea une commission d'ingénieurs de préparer les bases d'un règlement de pêche. Les travaux allaient aboutir quand le 18 septembre 1875 la France et la Suisse modifièrent l'une et l'autre leur propre législation sur cette matière.

Il fallait tout recommencer. Heureusement la nouvelle loi suisse se rapprochait sensiblement du nouveau régime adopté par la France, ce qui permit d'élargir la question. Au lieu de borner leur étude à la réglementation projetée pour le lac Léman, les délégués internationaux s'occupèrent des conditions à stipuler pour toutes les eaux qui forment la frontière, ou qui, comme l'Orbe, empruntent successivement le territoire des deux Etats. Les choses en étaient là en 1878. Mais l'année suivante, le conseil général de la Haute-Savoie demanda et obtint que l'arrangement projeté ne fût pas consacré définitivement, en ce qui concernait spécialement le Léman, avant une sorte d'enquête *de commodo et incommodo*, faite par une commission locale prise soit dans les municipalités, soit parmi les personnes les plus compétentes de la rive française. Ce fut seulement le 28 décembre 1880

que fut signée la convention qui régit aujourd'hui la pêche dans les eaux frontières franco-suisse.

343. — Cette convention vise : 1^o la pêche dans le lac Léman (titre I^{er}) ; 2^o la pêche dans les affluents du lac Léman, dans le Rhône, dès sa source en Valais à la frontière française, en aval de Chancy, dans l'Arve et dans leurs affluents, ainsi que dans les autres cours d'eau empruntant le territoire des deux Etats, le Doubs excepté (titre II) ; 3^o la pêche dans la portion du Doubs formant frontière (titre III).

L'intérêt de la conservation et de la reproduction du poisson étant égal pour la France et pour la Suisse dans leurs eaux communes, il est tout naturel qu'il ait donné lieu à l'institution d'un régime uniforme ; mais ce régime n'implique nullement un amoindrissement des souverainetés territoriales respectives, car chaque Etat conserve toute son autonomie en ce qui concerne l'application de la Convention sur les eaux qui relèvent de lui.

Pour pêcher dans le lac Léman, il faut en principe être muni d'un permis délivré par l'autorité compétente. La délivrance de ce permis de pêche a été réglementée en France par le décret du 27 juin 1883 (1). La pêche à la ligne flottante est néanmoins absolument libre. On peut même la pratiquer pendant la période d'interdiction générale qui s'étend du 15 avril au 31 mai. Cette disposition, peu en harmonie avec la législation française, a été introduite sur la demande du Gouvernement suisse, à cause de l'opposition qu'eût rencontrée de la part des riverains du lac l'interdiction de ce mode de pêche, autorisé en tout temps par les lois suisses et peu pratiqué d'ailleurs par les pêcheurs de profession (art. 1^{er}).

La répression des contraventions appartient aux autorités

(1) De Clercq, XIV, p. 270.

compétentes de l'Etat dans lequel elles ont été commises. Toutefois, si pour la même contravention deux ou trois terri-loires ont été empruntés, ou s'il y a doute, la répression appartient à l'autorité compétente de l'Etat auquel l'infraction a été dénoncée (art. 10).

L'extension des mesures de protection de la pêche aux affluents du lac Léman se justifie par cette raison que certains poissons, la truite notamment, y remontent toujours au moment de la fraie pour y déposer leurs œufs.

En ce qui concerne la portion du Doubs formant frontière, nous ne trouvons pas la nécessité d'obtenir un permis de pêche délivré au nom de l'Etat français. Il n'est question dans l'article 12 que de l'autorité cantonale suisse et du propriétaire riverain en France. C'est à eux qu'appartient respectivement le droit de pêche. Cette disposition est conforme à notre législation qui accorde la pêche aux particuliers riverains des cours d'eau non navigables.

D'après l'article 27, chacun des deux Etats désigne un commissaire spécial pour surveiller la pêche dans la partie des eaux soumises à sa juridiction et déterminées aux titres I et II (c'est-à-dire le lac Léman et les cours d'eau frontières, sauf le Doubs). Ces commissaires se réunissent chaque année. Ils forment ainsi une commission mixte chargée d'adresser aux gouvernements respectifs un rapport sur l'exécution de la Convention et de leur proposer les mesures qu'il serait convenable de prendre dans l'intérêt de la pêche et de la conservation du poisson.

L'article 28 soumet la portion du Doubs frontière à un régime analogue. De plus il institue des gardes-pêche chargés de la surveillance simultanée des deux rives.

Telles sont les dispositions les plus intéressantes de la Convention de 1880. A part l'autorisation de pêcher à la ligne

flottante en tout temps dans le lac Léman, elles ne présentent en somme aucun caractère exceptionnel.

344. — Notons, pour terminer notre étude du lac de Genève, deux particularités principales : 1° Ce lac ne peut servir de théâtre à aucune opération de guerre. Il participe en effet, pour moitié, à la neutralité de la Suisse et pour l'autre moitié, à celle stipulée par le Congrès de Vienne (1) pour les territoires, aujourd'hui français, du Faucigny et du Chablais situés au midi du lac ; 2° le régime conventionnel auquel il est soumis ne s'applique ni au Rhône supérieur ni au Rhône inférieur que la Suisse et la France traitent respectivement comme un cours d'eau exclusivement national.

(1) V. De Clercq, II, p. 478, protoc. du 29 mars 1815, et VIII, p. 32, traité de Turin du 24 mars 1800, art. 2.

TROISIÈME PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DROIT FLUVIAL

PRÉLIMINAIRES

345. — Nous nous proposons d'étudier ici brièvement les principes qui constituent en quelque sorte le fonds commun des conventions fluviales internationales.

Nous suivrons autant que possible l'ordre établi par le Règlement de l'Institut de droit international (1).

L'article 1^{er} de ce règlement proclame l'obligation pour les Etats riverains d'un fleuve navigable de « régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de ce fleuve. » Ce principe est la consécration de la maxime de 1815 sur laquelle repose toute la navigation fluviale conventionnelle. Il sauvegarde pleinement la souveraineté des Etats riverains en leur réservant le droit de régler la navigation. Cette préoccupation de ne porter aucune atteinte aux autonomies particulières est due surtout à l'influence de M. de Martens. Elle s'est manifestée clairement lors de la discussion de l'article 1^{er}. Un membre de l'Institut proposait un article 2

(1) Deux projets avaient été présentés à cette assemblée sur la question qui nous occupe : l'un était dû à M. Engelhardt, l'autre à M. de Martens ; c'est le projet de M. de Martens qui a servi de base aux discussions de l'Institut. *Annuaire de l'Institut de droit international*, Bruxelles, 1888, 9^e année, pp. 153 et suiv.

ainsi conçu : « Ce principe ne portera aucun préjudice à la légitimité d'une intervention d'autres Puissances afin de régler, dans l'intérêt général, la navigation d'un tel fleuve. » Or, cette proposition fut repoussée pour la raison qu'on aurait couru, en l'adoptant, le danger de consacrer le droit d'intervention ; on avait d'ailleurs sous les yeux l'exemple du Danube. M. Rolin-Jaequemyns fit observer fort justement « qu'au-dessus de la souveraineté des Etats riverains, et sans la méconnaître, existe l'intérêt universel qu'a toute l'humanité à la bonne administration des grands cours d'eau. » L'obligation prescrite par l'article 1^{er} aux Etats riverains existe envers l'intérêt collectif. « Si donc ces Etats ne peuvent ou ne veulent faire leur devoir, les autres pourront toujours intervenir, non pas séparément et individuellement, mais au nom de l'intérêt général européen et par une mesure collective, telle qu'un congrès, une conférence ou, en dernier lieu, une guerre commune. » La proposition additionnelle était par le fait inutile.

L'art. 28 insiste encore sur le respect dû à la souveraineté. Voici en effet ce qu'il porte : « Chaque Etat riverain conserve ses droits souverains sur les parties des fleuves internationaux soumises à sa souveraineté, dans les limites établies par les stipulations de ce règlement et les traités ou conventions. » Nous ne devons pas nous étonner de ce souci constant. Rappelons-nous en effet que, dans la théorie fluviale moderne, les cours d'eau sont susceptibles même de propriété, droit beaucoup plus absolu que celui de souveraineté.

CHAPITRE PREMIER

ÉTENDUE DU DOMAINE FLUVIAL CONVENTIONNEL.

346. — Une question préliminaire se pose ici : quelles sont les limites du domaine fluvial conventionnel ?

SECTION I^{re}. — Du cours d'eau principal.

347. — Même dans la théorie qui considère les cours d'eau comme *res nullius*, il faut bien admettre que les fleuves internationaux ne doivent pas être soumis à une réglementation uniforme sur tout leur parcours ; on comprend qu'ils y soient soustraits tant que leur volume est insignifiant, tant que par exemple (nous admettrions volontiers ce critérium) leur eau peut être absorbée par les propriétaires riverains, c'est-à-dire faire réellement l'objet d'un droit de propriété.

A fortiori faut-il considérer dans la théorie moderne deux domaines fluviaux distincts. La limite qui les sépare sera marquée par le point où les services que le cours d'eau est appelé à rendre sont assez importants pour ne pas être laissés à l'arbitraire de chaque riverain, ce qui pourrait préjudicier aux autres. Il faut autant que possible donner à l'utilité de la voie fluviale tout le développement auquel la nature lui permet de prétendre.

Aussi admet-on généralement que le fleuve n'est soumis au régime commun que du point où il devient navigable d'une façon plus ou moins régulière. Ce point est en fait pré-

cisé par les conventions ; on s'attache à le faire coïncider avec telle localité, telle frontière ou tel confluent déterminés.

348. — Voilà pour la délimitation supérieure du domaine fluvial. Quant à la délimitation inférieure, elle a, nous l'avons vu à propos du Rhin, donné naissance à de vives controverses. En théorie cependant, rien n'est plus simple.

Nous ne parlerons pas des lacs formés ou traversés par les cours d'eau navigables. Ils en sont en réalité parties intégrantes et, par suite, devraient être soumis au même régime. Cette question d'ailleurs ne peut donner lieu à de sérieuses contestations théoriques (v. nos 326 et suiv.).

On n'en pourrait dire autant de la question des embouchures.

349. — Supposons un fleuve comme le Rhin, le Pô ou le Danube qui se jette dans la mer par plusieurs bouches distinctes formant un delta. Tous ces embranchements pourront-ils être utilisés par la communauté ou seront-ils, à l'exception d'un seul, sous la dépendance absolue des riverains inférieurs ? Il nous paraît juste de distinguer avec M. Engelhardt (1) deux sortes d'embranchements : les uns, véritables voies maritimes, séparés par de grandes îles et portant souvent un nom spécial ; les autres, plus étroits, formés en grand nombre par de simples îlots, résultat de l'alluvion. Ces derniers bras, qu'on peut rencontrer sur n'importe quelle section du fleuve, ne relèvent de la communauté que s'ils sont eux-mêmes navigables ou si, pour les rendre tels, la convention les a expressément ou implicitement soumis au régime commun. L'Etat qui les posséderait sur son territoire pourrait évidemment s'appliquer à les rendre navigables, mais à la condition de ne pas nuire à la navigabilité de la voie com-

(1) *Du régime conv. des fl. intern.*, p. 66.

mune. Il est inutile d'ajouter que l'embranchement rendu accessible à la circulation des bâtiments ne ferait pas partie, par cela seul et de plein droit, de la communauté fluviale. Tout dépendrait de son attribution originaire.

Quant aux embranchements maritimes, ce sont de véritables cours d'eau distincts ; aussi peut-on les assimiler à des fleuves purement nationaux. Toutefois, comme le fleuve international a nécessairement besoin d'une issue, la force même des choses exige que l'une des branches soit soumise au régime commun. Cette branche sera celle qui permettra de communiquer dans les meilleures conditions avec la mer. Tant que le principe de la libre navigation ne s'applique pas aux fleuves exclusivement nationaux, il serait injuste de forcer le riverain inférieur à pourvoir à la navigabilité de plusieurs branches distinctes. Ce serait exiger de lui plus que de ses coriverains. Aussi, la Prusse, la Bavière et la Hesse grand-ducale, en revendiquant « le droit d'utiliser les eaux diverses qui unissent le Rhin à la mer et à l'Escaut » formulaient-elles une prétention exagérée. L'Acte du 21 mars 1831 livra seulement le Waal et le Leck aux Etats rhénans et encore n'imposa-t-il pas à la Hollande l'obligation stricte de pourvoir à la navigabilité du Leck.

350. — Une question très controversée lors de l'application des principes de 1815 fut, on l'a vu (v. nos 91, 92), celle de la délimitation précise du point où finit le fleuve dans la mer. La Hollande prétendait que la région des embouchures où les eaux fluviales se mêlent plus ou moins aux eaux maritimes devait être soustraite à la communauté. Jamais elle ne voulut céder sur la question de principe ; mais elle resta seule de son avis. L'Acte de 1815, en considérant le fleuve comme se prolongeant jusqu'à la mer, a évidemment entendu qu'il s'agissait de la pleine mer. C'est l'interprétation qui se

présente tout naturellement à l'esprit et qui de plus est conforme à une tradition plusieurs fois séculaire. On peut donc dire avec Heffler (1) que le cours d'un fleuve s'étend « jusqu'aux parties extrêmes des rivages où ses eaux quittent le territoire, dussent-elles se confondre déjà d'avance avec celles de la mer dans un bassin plus vaste que celui qui est propre à la nature du fleuve ».

351. — En résumé, le domaine conventionnel part du point où chaque cours d'eau international devient navigable et s'étend jusque dans la mer (art. 3 du Règlement). Ne faut-il pas le considérer comme plus étendu encore ?

SECTION II. — Des affluents.

352. — D'après les principes mêmes de 1815, il faut assimiler au fleuve ses affluents internationaux. Nous allons voir que cette règle est encore trop étroite. Pour cela, considérons deux hypothèses qui peuvent se présenter :

353. — A) *Un fleuve traverse le territoire d'un seul Etat, mais il reçoit des affluents qui dépendent de souverainetés différentes. Pourra-t-on appliquer à la voie principale et aux branches tributaires les principes de 1815 comme s'il s'agissait d'un fleuve international ?* La solution n'est pas douteuse si l'on réfléchit à la raison d'être de la communauté fluviale.

Ce qu'il importe, c'est de permettre à tous les riverains des cours d'eau navigables de mettre à profit « les avantages que Dieu et la nature leur ont accordés ». Or, ces avantages sont les mêmes que ce soit la voie d'eau principale ou des voies secondaires qui soient soumises à des souverainetés différentes. Toutes étant également navigables, leurs rive-

(1) *Droit international de l'Europe*, p. 154.

rains d'amont ont un égal intérêt à ne pas être privés de la faculté de communiquer avec la mer. Et d'ailleurs, pourrait-on établir une distinction juridique entre le fleuve et ses affluents ? L'essayer serait une utopie, car la seule base sur laquelle on pourrait s'appuyer serait arbitraire. Il faudrait en effet respecter scrupuleusement les classifications géographiques. Or, Dieu sait à quelles anomalies cela conduirait parfois. Citons un seul exemple, mais le plus topique : Le Missouri, qualifié affluent du Mississipi, est une fois plus étendu que le cours supérieur de ce dernier !

Nous concluons de ce qui précède qu'il faut appliquer au cours d'eau exclusivement national et à ses différents affluents internationaux les principes du régime conventionnel.

354. — Nous irons plus loin encore et nous dirons : L'affluent international imprime son caractère propre au cours d'eau principal ou du moins classé comme tel. Pourquoi dès lors ne pas assimiler à celui-ci ses affluents purement nationaux ? Cela nous amène tout naturellement à l'étude de notre seconde hypothèse.

355. — B) *Un fleuve dépend de souverainetés différentes. Ses affluents navigables seront-ils soumis au même régime que lui, fussent-ils exclusivement nationaux ?* Il faut, sans hésiter, répondre affirmativement pour les raisons données ci-dessus. Le fleuve et ses affluents navigables doivent être considérés comme formant un système unique.

Si logique que soit cette solution, elle est contraire à la lettre de l'Acte de 1815. Cet acte limite l'application de la communauté fluviale aux affluents qui séparent ou traversent différents Etats. On ne peut avoir de doutes à cet égard. En effet, le procès-verbal de la séance du comité du 18 mars 1815 exclut formellement la Lahn du bénéfice du régime conventionnel par la raison qu'elle n'est pas un cours d'eau international.

L'Autriche plus tard a fait prévaloir sur le Pô et sur le Danube les vrais principes jusqu'alors méconnus. Le traité austro-bavarois du 2 décembre 1851 vise tous les affluents navigables communs aux deux Etats contractants ou exclusivement propres à l'un ou à l'autre.

336. — Il va sans dire que nous assimilerions aux affluents les sous-affluents navigables dans les deux hypothèses que nous avons examinées. Il n'y a pas de raison de distinguer. Par suite nous admettrions qu'il suffirait d'un sous-affluent international pour soumettre le fleuve et ses affluents aux principes de 1815.

L'Institut de droit international s'est prononcé pour l'assimilation complète des affluents au cours d'eau principal (art. 2 du Règlement).

SECTION III. — Démarcation entre Etats riverains opposés.

357. — Nous connaissons maintenant l'étendue du domaine fluvial conventionnel. Ce domaine sera régi tout entier par des règles communes, mais cette réglementation ne devra pas exclure les droits souverains de chaque Etat riverain sur la portion comprise dans son territoire. Délimiter cette portion est chose facile quand il s'agit d'Etats traversés par le cours d'eau ; les sections fluviales propres à chacun sont nettement séparées par des lignes perpendiculaires ou plus ou moins transversales. Mais il arrive souvent qu'un fleuve, au lieu de traverser successivement le territoire de plusieurs Etats, sert de limite entre deux Etats opposés ; il faut alors préciser la ligne jusqu'où s'étend la souveraineté de chacun.

358. — Longtemps on a, comme à Rome, confondu cette ligne avec le milieu du fleuve. Cette solution, qui paraît au premier abord toute naturelle, n'est pas aussi équitable qu'on

pourrait le croire. En effet, la ligne médiane d'un cours d'eau est essentiellement variable. Elle se déplace suivant que le niveau des eaux s'élève ou s'abaisse, surtout quand les deux berges sont d'inégale hauteur, et ce cas est fréquent.

Aussi a-t-on reconnu la nécessité de poser un principe moins arbitraire. Les plénipotentiaires de Rastadt estimèrent préférable d'adopter comme ligne de démarcation la ligne du *thalweg*, c'est-à-dire le milieu du chenal, la partie la plus basse du lit sur laquelle le courant se meut avec la plus grande vitesse. Chaque Etat riverain ayant un droit égal à la navigation du cours d'eau, il est logique de choisir comme limite de ses possessions la partie du lit la plus navigable. C'est plus simple que de considérer le lit fluvial tout entier comme la propriété des riverains. Le *thalweg*, dit Bluntschli (1), ne fait partie d'aucun des deux territoires ; limite commune, il est à chacun d'eux à la fois pour autant que la chose est possible.

Les auteurs ont souvent confondu le *thalweg* avec la ligne médiane du cours d'eau. Cette erreur provient de ce que d'habitude on ne distingue pas les deux lignes l'une de l'autre quand la voie fluviale se trouve encaissée entre deux rives pareillement élevées ou quand on l'a régularisée par des travaux techniques.

339. — Pour déterminer matériellement la direction du *thalweg*, on observe la partie du cours suivie par les bateaux du plus fort tonnage et on l'indique par des bouées ou signaux fixes placés de distance en distance.

Cette détermination présente de l'importance pour l'attribution des îles qui se forment dans le lit du fleuve. Ces îles sont, soit en entier, soit en partie, rattachées au territoire

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, p. 174.

contigu, suivant qu'elles surgissent en deçà du thalweg ou dans la région mitoyenne. La solution changerait s'il s'agissait d'îles formées par le déplacement du lit. L'ancien lit continuerait alors à former la limite. Il est inutile d'insister sur ces règles : elles sont identiques à celles que consacre le droit privé.

360. — Bluntschli trouve avec raison que les frontières fluviales sont généralement peu pratiques. Elles peuvent donner lieu à des conflits. Ainsi, la navigation ayant lieu précisément sur la ligne de démarcation, la souveraineté sur les bateaux en marche sera impossible à déterminer d'après les principes ordinaires. « Dans le doute », écrit le savant auteur », on regardera comme fondée la juridiction de celui des Etats riverains auquel le bateau appartient ou dans un des ports duquel il est stationné (1) ».

(1) Bluntschli, *op. cit.*, p. 174. — Le mot allemand thalweg (chemin de la vallée), qu'on rencontre de nos jours dans une foule de traités, est devenu français depuis le 9 février 1801 : le traité de Lunéville l'employait dans son article 3 au sujet de l'Adige.

CHAPITRE II

RÉGIME DE LIBRE NAVIGATION.

361. — Après avoir précisé les limites du domaine fluvial conventionnel, il faut dire à quel régime ce domaine doit être soumis. L'article 3 du Règlement adopté par l'Institut s'exprime ainsi : La navigation.... doit être entièrement libre et ne peut, sous le rapport du commerce, être interdite à aucun pavillon. C'est là la reproduction de l'article 109 de l'Acte de Vienne. Mais il faut se garder de l'entendre dans le sens restrictif que certains signataires de cet acte lui attribuaient. Il faut l'entendre au contraire dans le sens large qui résulte des termes mêmes de l'article : tout bâtiment de commerce, même étranger, aura le droit de naviguer sur les cours d'eau internationaux.

362. — Nous avons vu combien cette règle absolue, visée par les négociateurs de 1814, avait eu de peine à prévaloir. Les Etats allemands ont toujours en fait réservé aux seuls riverains la liberté complète, et sur beaucoup de fleuves c'est dans ce sens limitatif qu'ont été appliqués les principes de 1815. Toutefois, ils ont été consacrés dans leur véritable portée par les règlements du Pô, de l'Escaut et du Bas-Danube. De nos jours, les conventions très libérales qui régissent le Congo et le Niger permettent de considérer l'interprétation exacte des maximes de 1815 comme une acquisition définitive.

363. — Deux moyens principaux avaient été employés

pour restreindre au profit des riverains la liberté de la navigation : 1° rendre impossible aux étrangers l'exercice de ce droit en exigeant d'eux pour l'obtention de leur patente de navigation des formalités vexatoires (v. art. 15 et 22 de l'Acte de 1868) ; 2° réserver absolument aux riverains le cabotage fluvial (Acte du Danube de 1857).

Le premier moyen est le plus hypocrite, car, au premier abord, il semble dicté par une sage prévoyance et destiné à protéger la navigation. Quant au second, il viole manifestement les principes de 1815 qui ne font aucune réserve au sujet du cabotage. D'ailleurs, sur ce point, les Etats qui s'écartent de la règle ne sont pas d'accord entre eux : les uns se reconnaissent sur toute l'étendue du cours d'eau la liberté du trafic, les autres réservent à leurs sujets le cabotage pratiqué sur leur section propre. Cette dernière restriction n'est-elle pas la négation même des principes de toute communauté ?

364. — Le cabotage devrait être absolument libre. Tout au plus pourrait-on exiger, comme l'a fait l'article 8 du Règlement sur la proposition de M. Engelhardt, une concession spéciale de l'Etat intéressé pour l'exercice régulier du petit cabotage.

365. — Toutes les mesures à prendre dans l'intérêt de la sécurité de la navigation (production des papiers de bord, pilotage obligatoire, patente constatant les aptitudes nautiques, vérification du bon état de navigabilité des bâtiments) doivent être les mêmes pour tous, riverains ou étrangers. Les sujets et les pavillons de toutes les nations doivent être traités sous tous les rapports sur le pied d'une parfaite égalité (art. 4).

CHAPITRE II

RESTRICTIONS AU PRINCIPE DE LA LIBRE NAVIGATION.

SECTION I. — Première restriction : Perception de droits.

366. — Si absolue qu'on la suppose, la liberté de la navigation, pour être assurée à tous, comporte nécessairement des restrictions. La plus importante consiste dans la perception de droits de navigation.

§ 1^{er}. — *Des droits de navigation proprement dits.*

367. — On peut distinguer les impositions fluviales si tyranniques de l'ancien régime en deux classes : les unes basées sur le fait de la navigation, les secondes ayant une origine féodale, par exemple le droit d'étape, de relâche forcée, les péages. Ces dernières, les plus abusives, ont été condamnées par le Congrès de Vienne. Quant aux autres, on a essayé de les réglementer en partant de cette idée exprimée par Lord Clancarty « qu'elles ne devraient plus être considérées comme une source de revenus directs ». Le comité du Congrès de Vienne se garda bien de reproduire ces termes formels et, pour ne pas blesser les Etats intéressés, se borna à fixer « comme norme approximative » l'octroi en vigueur sur le Rhin. Néanmoins, l'article 3 du Règlement de Vienne laisse clairement percer l'intention de ses rédacteurs.

Toutefois, les Etats allemands s'empressèrent d'en dénaturer

rer le sens. Ils se proclamèrent autorisés à établir le tarif qu'ils jugeraient convenable, sous prétexte que le taux des droits à percevoir était subordonné aux conditions locales. « Quelques-uns », écrit M. Engelhardt (1), « ont même soutenu qu'en indiquant comme taux maximum l'octroi perçu en 1815 sur le Rhin, le Congrès avait formellement sanctionné toutes les impositions fluviales qui étaient levées à cette époque, quelles qu'en fussent la légalité, l'origine et la destination, et que dès lors il dépendait du bon vouloir de chaque Etat de changer ou de maintenir telles quelles ces diverses impositions ». Enfin, sous prétexte que l'octroi du Rhin servait en partie à couvrir quelques anciennes charges étrangères à la navigation, les Etats allemands prétendaient que les négociateurs de 1815 avaient implicitement reconnu le principe que le tarif fluvial pourrait être une source de revenus directs. Si on objectait : l'article 3 prescrit de partir, en dressant le tarif, du point de vue d'encourager le commerce en facilitant la navigation ; dresser le tarif, répondaient-ils, et en même temps encourager le commerce et faciliter la navigation, sont des actes absolument contradictoires.

Il appartenait au traité de 1856 de supprimer toute équivoque en précisant le caractère des droits qu'il établissait (art. 15).

368. — Les droits de navigation doivent avoir pour but exclusif de couvrir les frais des travaux d'amélioration du fleuve et ceux de l'entretien de sa navigabilité (art. 5 du Règlement de l'Institut). Ils doivent donc être calculés sur le budget technique et sur les frais du personnel et des établissements qui dépendent du service de la navigation ; et comme il s'agit là de dépenses variables, le tarif devra être révisé suivant les circonstances.

(1) *Du rég. conv. des fl. intern.*, p. 126.

369. — La perception des droits devra-t-elle se faire en commun ou par Etat ? En principe, c'est la perception commune telle qu'elle était pratiquée en 1804 qui paraît la solution la plus naturelle, mais elle est impraticable là où le partage d'un cours d'eau entre de nombreuses souverainetés d'inégale importance rend le règlement des intérêts financiers très difficile ; du reste le tarif peut avoir une affectation toute locale.

370. — Quoi qu'il en soit, le principe de l'égalité de tous les pavillons commande d'appliquer le même tarif aux étrangers qu'aux riverains. *A fortiori* faut-il proscrire toute distinction entre coriverains. Cette règle, malgré l'article 30 de l'Acte de 1831, fut complètement violée par la Prusse en 1836. Le Gouvernement de Berlin introduisit sur sa section rhénane diverses réductions qui furent bientôt étendues à tous les pavillons des riverains, sauf au pavillon français.

371. — D'après quelle base faut-il établir les tarifs ? Cette question n'a pas reçu encore de solution uniforme. À première vue, il semble logique de tenir compte de trois facteurs principaux : la capacité des navires, la nature des cargaisons, la distance à parcourir. C'est sur cette triple base qu'on s'est généralement appuyé depuis 1815. Mais ce système est compliqué : il nécessite la division des marchandises en un certain nombre de classes et un contrôle plus ou moins vexatoire. L'idéal serait l'unification de l'octroi fluvial. Au lieu de prélever sur le corps même du navire un droit dit de reconnaissance et sur son contenu des taxes variables suivant la nature de la cargaison, n'est-il pas plus simple de taxer chaque navire d'après sa capacité utile, sauf réduction en cas de charge partielle ?

Mais pour cela, il faut s'entendre sur l'unité à adopter. Or, la capacité des navires ne se mesure pas d'après les mêmes

procédés dans tous les pays ; de plus, les rapports admis entre cette capacité et le poids de la cargaison donnent lieu également à des divergences. Comment donc procéder ? La Commission européenne du Danube a imaginé en 1861 de comparer entre elles les unités de jauge des différents pays et d'adopter comme type le tonneau de registre anglais (1).

Ce système constitue évidemment un progrès, mais il n'assure pas encore suffisamment l'égalité de taxation. Aussi serait-il à désirer que les Puissances fixassent « d'un commun accord le système de mesurage et de jaugeage pour l'évaluation de la capacité des bâtiments fluviaux et maritimes, avec force obligatoire pour toutes les nations » (art. 39 du Règlement).

372. — La perception de droits de navigation devra-t-elle avoir lieu indéfiniment sur les cours d'eau internationaux ? Cette question offre un grand intérêt. L'Acte de Vienne en ramenant les taxes rhénanes à un tarif unique et uniforme avait rendu un grand service à la batellerie. Toutefois, grâce aux rapides progrès du trafic, on ne tarda pas à constater que le tarif de 1815, basé sur celui de 1804, était désormais trop élevé. En effet, l'octroi du Rhin fournissait un revenu bien supérieur aux dépenses correspondantes ; résultat funeste qui permit à certains Etats, entre autres au Hanovre et au Mecklembourg, de considérer les droits de navigation comme un impôt fluvial légitime sanctionné par le Congrès de Vienne. Il était donc urgent de réduire le taux des droits de navigation, sous peine de laisser déchoir la prospérité du trafic.

L'idéal est d'arriver à l'abolition complète de tous les oc-

(1) Ce tonneau se calcule d'après la méthode Moorsom qui consiste à diviser le vide intérieur du bâtiment en six parties dont le volume est jaugé séparément.

trois fluviaux basés uniquement sur le fait de la navigation. Cette mesure radicale, proposée dès 1803 par les négociateurs français à Ratisbonne, a prévalu sur de nombreux fleuves, notamment sur le Weser, le Danube et le Rhin. Les Actes du Congo et du Niger ont adopté la même solution libérale. Puissent un jour tous les fleuves internationaux jouir des mêmes franchises que les routes ordinaires !

373. — Remarquons toutefois que la perception des droits de navigation est très légitime si ces droits sont destinés à couvrir les frais d'exécution d'importants travaux d'art, comme par exemple ceux du Bas-Danube. Dans ces conditions d'ailleurs, il s'agit de taxes purement locales et non d'octroi fluvial proprement dit. Or toutes les taxes qui ont un caractère de rétribution pour services rendus à la navigation sont légitimes. Il en est ainsi des taxes de port pour l'usage effectif des grues, balances, etc., les droits de pilotage, de fanal, de balisage (art. 11 et 13 du Règlement).

§ 2. — *Des droits de douane et des taxes locales.*

374. — Nous n'avons pas compris dans les droits de navigation les droits de douane, d'octroi local ou de consommation. Ces droits ont été nettement distingués des précédents par l'article 115 de l'Acte de Vienne. Ils sont d'ailleurs indépendants du mode de transport employé pour l'introduction des marchandises. Tout Etat peut imposer ce qui entre définitivement chez lui soit par les routes ou les voies ferrées soit par les voies fluviales ; c'est là une conséquence toute naturelle de sa souveraineté.

Mais n'y a-t-il pas ici antinomie entre le principe de la souveraineté et celui de la libre navigation ? Quel moyen employer pour les concilier l'un et l'autre ?

375. — La règle à suivre se trouve nettement formulée

dans la Convention du Pruth de 1866 (v. nos 264 et 265). « Les lignes douanières suivront partout les rives du fleuve sans jamais le traverser ». C'est là une restriction importante à la souveraineté territoriale, car elle équivaut à la neutralisation fluviale au point de vue douanier.

La libre navigation se trouve par ce moyen pleinement sauvegardée. Il suffira aux bâtiments de se conformer aux formalités d'ailleurs peu gênantes exigées par la police douanière. Voici à quoi elles se réduisent sur la plupart des fleuves internationaux (Weser, Rhin, etc.) :

Plusieurs hypothèses doivent être examinées :

1° *Il s'agit de marchandises d'importation.* — Le capitaine ou patron doit avoir à bord un manifeste indiquant la nature, la provenance et la destination de sa cargaison. Manifeste et cargaison peuvent être examinés à chaque bureau d'octroi fluvial, s'il en existe. Quand le capitaine ou patron arrive à la frontière de l'Etat où il a pris ses marchandises, il fait à la douane sa déclaration d'exportation, puis en pénétrant dans l'Etat où le déchargement doit avoir lieu, il remplit les formalités exigées par la loi locale.

2° *Il s'agit de marchandises de transit.* — Ici une sous-distinction s'impose :

a) La section fluviale dépend pour chaque rive d'un territoire douanier différent. — Dans ce cas, un cordon de douanes se trouve établi de chaque côté du fleuve, ce qui rend la surveillance facile. La seule formalité à laquelle sont astreints les capitaines est l'examen facultatif du manifeste et des marchandises aux bureaux d'octroi, s'il en existe.

b) La section fluviale dépend pour les deux rives d'un même territoire douanier. — En pareil cas, il serait fort peu pratique d'établir sur les rives du fleuve deux lignes douanières parallèles, à moins qu'il ne s'agit d'une section flu-

viale très restreinte comme celle du Haut-Pruth. Pour concilier la nécessité de prévenir la contrebande avec la liberté absolue du transit, on a recours à un moyen très simple qui présente toute garantie. La douane frontière plombe les écoutilles du bâtiment et place un de ses agents à bord pour la durée du trajet. Le rejet de ce système équitable par la Convention danubienne de 1857 est une des causes pour lesquelles cet acte n'a pu être appliqué.

376. — MM. Engelhardt (1) et Pradier-Fodéré (2) se sont efforcés de montrer que l'examen facultatif du manifeste et de la cargaison sur une section fluviale quelconque ne constitue pas une entrave à la libre navigation. Ce contrôle en effet n'est qu'accidentel, car il n'a lieu « qu'au bureau de l'octroi de navigation et se rattache au fait que le bâtiment est obligé d'aborder à la rive pour s'acquitter de cet octroi ». L'obligation pour tout batelier « de se constituer en douane dans le pays de destination ne saurait non plus être considérée comme une entrave sérieuse à la circulation fluviale, puisqu'il s'acquitte à la frontière des formalités auxquelles il aurait inévitablement à satisfaire au port de déchargement ».

377. — C'est là un raisonnement très juste. Il va nous permettre de résoudre une dernière hypothèse :

Il est matériellement impossible aux bâtiments de mer de remonter le cours d'un fleuve en amont d'un point déterminé, d'ordinaire peu distant des embouchures. Si ce point est situé en aval des premiers bureaux d'octroi, il est évident que le transit ne peut s'effectuer jusqu'à eux ; par suite, nous le reconnaissons absolument libre. Même solution doit être

(1) *Du rég. conv. des fl. int.*, p. 160.

(2) *Traité de droit international public*, t. II, n° 714.

admise partout où l'octroi de navigation n'existe plus (art. 12 et 19).

378. — L'article 18 du Règlement pose un principe général destiné à empêcher la fraude en matière de douanes : « Les navires ne peuvent décharger leur cargaison en tout ou en partie que dans les ports et autres lieux riverains pourvus d'un bureau de douane, sauf les cas de force majeure » (v. n° 265).

§ 3. — *Des transbordements et des ports francs.*

379. — Nous avons parlé dans notre historique du caractère vexatoire des anciens droits d'étape (v. n° 45). On prétendait les justifier par la nécessité de transbordements multiples sur tout le cours de la voie fluviale ; c'était là un simple prétexte ; aussi, la plupart des conventions fluviales depuis 1815 ont-elles proclamé l'abolition de ces droits.

Il y a toutefois sur chaque cours d'eau un ou plusieurs points où des transbordements sont effectivement nécessaires, soit à raison d'obstacles naturels tels que chutes ou rochers, soit à raison de la diminution de profondeur des eaux. Ainsi, l'on comprend aisément qu'il soit indispensable de transborder les marchandises sur un bâtiment de moindre tonnage au point où la navigation maritime fait place à la navigation fluviale proprement dite.

380. — Deux règles ici doivent dominer : *a*) Les transbordements ne doivent occasionner de taxes que celles exclusivement destinées à couvrir les frais auxquels ils donnent lieu ; *b*) L'intérêt du commerce et de la navigation, d'accord avec l'équité, exige que les marchandises simplement déchargées pour être réexportées soient soustraites à tout tarif douanier. Cette seconde règle justifie la création de ports francs comme Anvers sur l'Escaut et Galatz sur le Danube.

SECTION II. — Deuxième restriction : Mesures de police.

381. — L'étude des droits de navigation nous a montré une première restriction au principe de liberté ; mais celle-là n'est en somme qu'accidentelle, puisqu'elle a été supprimée sur un certain nombre de cours d'eau. Nous allons à présent en signaler une qui a un caractère essentiel : elle résulte des mesures de police qu'il est nécessaire de prendre dans l'intérêt même de la libre navigation.

§ 1^{er}. — *Police générale.*

382. — Que l'on adopte ou non la théorie qui considère les cours d'eau comme des *res communes*, on ne peut refuser à leurs riverains le droit d'en réglementer l'usage. Ce sont eux qui sont préposés par la nature même à leur entretien ; ce sont eux aussi qui sont le mieux placés pour prendre les mesures de surveillance et de répression nécessaires.

383. — Deux principes doivent être respectés ici : 1^o caractère obligatoire des règlements de police pour tous les pavillons ; 2^o caractère d'uniformité des mêmes règlements pour toute la voie fluviale. Ce second principe n'a guère été observé pour le Danube qui, au point de vue de la législation, est partagé en plusieurs tronçons.

Les règles destinées à prévenir les sinistres doivent être aussi précises que possible. La pratique permet de dégager celles qui sont les plus efficaces comme étant les mieux adaptées aux circonstances. Celles-ci ne variant pas, que le fleuve soit ou non soumis à des souverainetés différentes, il est logique de traiter le cours d'eau, au point de vue dont nous parlons, comme s'il ne dépendait que d'un seul Etat. Voilà pourquoi c'est aux Etats riverains à se concerter pour « ar-

réter un ensemble de dispositions de police destinées à régler l'usage du fleuve dans l'intérêt spécial de la sécurité et de l'ordre public » (art. 21).

384. — Il serait superflu d'énumérer les mesures de police que contiennent la plupart des actes de navigation. Comme elles répondent partout à des nécessités identiques, les dispositions qui les prescrivent sont en général copiées les unes sur les autres. Signalons cependant une particularité pour certains cours d'eau :

Malgré la suppression des monopoles et des corporations, il existe sur différentes sections fluviales des postes de pilotes brevetés. C'est qu'il importe de concilier la sécurité de la navigation avec le principe de liberté. Voici de quelles règles de conduite devra s'inspirer autant que possible la Commission riveraine : 1° imposer le pilotage aux seules passes et dans les saisons où la navigation absolument libre présenterait des dangers, un échouement ou un naufrage pouvant compromettre la circulation générale ; 2° instituer le pilotage facultatif sur les sections où la navigation nécessite des précautions particulières. Nous avons indiqué ce système en étudiant le Bas-Danube. Il nous paraît très rationnel (V. n° 205).

385. — Les dispositions concernant la police fluviale doivent être sanctionnées sous peine d'être inobservées, cela est évident. Mais à qui reviendra le soin de réprimer les contraventions ? Sera-ce à l'autorité syndicale ? sera-ce au contraire aux autorités de chaque Etat riverain ? La solution qui respecte le mieux le principe de la souveraineté est celle qui reconnaît à chaque Etat riverain le pouvoir de réprimer les contraventions commises sur sa section fluviale. Le chef de l'autorité commune ne peut exercer qu'un droit de contrôle. Le jugement de ces infractions doit appartenir soit aux tri-

bunaux ordinaires de chaque Etat, soit à des tribunaux spéciaux chargés de faire respecter l'acte de navigation proprement dit. Ce second système a été adopté par l'Acte de 1868 ; il a été vivement critiqué par la Hollande (V. nos 100-103).

Quel que soit le mode de répression adopté, les règlements de police doivent être « établis sur la base d'une parfaite égalité pour tous les navires sans distinction aucune de nationalité » (art. 22).

§ 2. — *Police sanitaire.*

386. — Nous devons signaler certaines dispositions de police édictées spécialement dans l'intérêt de la santé publique. Destinées à enrayer la marche des épidémies, elles s'appliquent d'ailleurs, suivant un mode plus ou moins différent, à la circulation par voie de terre.

387. — Une fausse connaissance de l'art médical donna jadis naissance à des systèmes quaranténaires absolument vexatoires. Le Danube inférieur possédait, il y a une trentaine d'années encore, une foule de lazarets établis sur tout son cours par la Russie, la Turquie et les Principautés moldo-valaques. Ces lazarets occupaient des centaines de fonctionnaires. Ils étaient vus avec une telle défaveur que, quand la guerre de Crimée prit fin, les Puissances alliées se hâtèrent d'imposer à la Russie la suppression du cordon quarantenaire de la Souline. Ce fut le signal de la ruine des autres lazarets danubiens.

La preuve la plus décisive de leur inutilité résulte du fait que la santé publique n'a nullement souffert de leur disparition. A quoi en effet pouvaient servir des mesures sanitaires le long d'un fleuve ? Il eût été bien impossible d'empêcher toute communication des navires avec la terre, d'isoler la rive droite de la rive gauche et l'une et l'autre du milieu du

cours d'eau. D'ailleurs, en supposant que de pareilles précautions eussent été praticables, il est certain qu'elles eussent été dépourvues de toute efficacité. Le choléra et autres maladies contagieuses ou réputées telles franchissent parfois des distances considérables ; comment de simples cordons sanitaires très rapprochés l'un de l'autre auraient-ils pu opposer à la marche du fléau une barrière infranchissable ?

388. — On s'accorde à reconnaître actuellement qu'il n'y a qu'une mesure sanitaire vraiment efficace : l'installation d'établissements quarantaires à l'embouchure et à ce point seulement des cours d'eau. Le système quarantenaire fluvial ne doit différer en rien du système quarantenaire maritime. L'un et l'autre ont le même but : protéger la région continentale contre les épidémies ; or cette région ne saurait être protégée efficacement que sur sa ligne côtière, seule susceptible d'isolement complet.

Il est équitable que le régime quarantenaire de l'embouchure des fleuves internationaux soit à la charge et fonctionne sous la direction collective des Etats bordés ou traversés par ces fleuves. Ce sont en effet ces Etats à qui le contrôle sanitaire profite le plus.

L'Institut de droit international admet le principe de l'établissement de quarantaines aux seules embouchures, mais il ajoute que, dans le cours de la navigation fluviale, le contrôle sanitaire sur les navires sera exercé sur la base des dispositions spéciales établies par les commissions riveraines (art. 23).

SECTION III. — Troisième restriction : Etat de guerre.

389. — Nous connaissons les restrictions apportées au

principe de la libre navigation par suite de la perception de taxes (droits de navigation, douanes, etc.) et de l'application de mesures de police (police générale, police sanitaire). Examinons maintenant une question fort importante : Quelles restrictions l'état de guerre impose-t-il au principe de la libre navigation sur les courants internationaux ?

390. — Le régime conventionnel de ces grandes artères intéresse la navigation universelle. Aussi est-il juste qu'il soit respecté même quand une guerre survient entre les Etats riverains. Souvent d'ailleurs les belligérants ne sont pas tous les riverains, c'est-à-dire tous les cocontractants ; et, le fussent-ils, c'est un principe admis que la guerre n'entraîne pas par elle-même l'annulation des traités qu'ils ont pu conclure en temps de paix.

391. — Le moyen le plus efficace de garantir en temps de guerre la navigation intérieure contre toute entrave consiste dans la neutralisation des voies fluviales. Cette idée n'est pas nouvelle, bien qu'elle n'ait reçu que récemment une consécration formelle.

Les conventions de 1804, de 1815 et de 1831 la sous-entendent en proclamant que l'octroi du Rhin continuera à être perçu en temps de guerre, c'est-à-dire que le droit de navigation subsistera. L'autorité de Coblençe, pendant la guerre de 1866, annonça « que les navires de commerce pourraient continuer à circuler sur le fleuve, pourvu qu'ils se soumissent au contrôle des commandants militaires », mais cette déclaration resta lettre morte. L'Acte de 1868, malgré les efforts de la Hollande, est resté muet sur la question qui nous occupe.

Jusqu'en 1865 les conventions fluviales européennes assuraient simplement l'inviolabilité aux établissements et au personnel du service public de la navigation.

En Amérique, dès 1853, une véritable neutralité fluviale avait été prévue par le traité de San-José de Florès qui proclamait libre en temps de guerre la navigation du Parana et de l'Uruguay. Mais, d'une part, ce traité ne prévoit que l'hypothèse d'une guerre locale ; d'autre part, il n'applique pas formellement le principe au pavillon des belligérants.

L'Acte du Bas-Danube de 1865, dans son article 21, s'exprime en termes plus explicites que les conventions européennes antérieures. Il parle franchement de neutralisation d'établissements, de personnel, etc., mais, moins libéral sur ce point que ses devanciers, il ne sous-entend nullement le maintien de la liberté de la navigation en temps de guerre. D'autres conventions encore prêtent à la même critique.

Si le principe de la neutralité fluviale avait été proclamé en termes moins équivoques, les Etats belligérants de 1877 n'eussent sans doute pas interdit la navigation sur le Danube. Il est même probable que la Russie n'aurait pas osé faire couler dans la Soulina, afin de l'obstruer, plusieurs navires chargés de pierres, portant ainsi atteinte à l'œuvre laborieuse de la Commission européenne.

392. — Quel moyen employer pour que la liberté fluviale, qui, sur les grands cours d'eau, intéresse les relations commerciales de tous les peuples civilisés, soit pleinement et efficacement sauvegardée ? Que faut-il en un mot entendre par neutralité fluviale ?

Neutraliser une région, c'est y interdire toute opération de guerre. Cette mesure suffirait-elle si on l'appliquait uniquement à la voie fluviale ? non évidemment, car le plus souvent un cours d'eau ne présente pas, à raison du rapprochement de ses rives, d'obstacle sérieux aux entreprises des belligérants. Il importe donc d'étendre la neutralité aux territoires compris dans un certain rayon de la voie fluviale.

393. — C'est à la Conférence de Berlin que revient le mérite d'avoir inauguré, en matière de protection due à la navigation fluviale en temps de guerre, la pratique la plus libérale. En vertu du traité de Berlin (art. 25 et 33), le Congo et le Niger devront rester accessibles à tous les navires, même aux navires ennemis, soit qu'il s'agisse d'un conflit local, soit qu'il s'agisse d'hostilités poursuivies sur un théâtre étranger. Désormais, sur les deux grands fleuves africains, la marchandise ennemie sera respectée même sous pavillon ennemi, à l'exception de la contrebande de guerre (V. art. 40 du Règlement de l'Institut).

Cette règle sera plus facilement applicable sur le Congo que partout ailleurs, à cause de la faculté pour les territoires avoisinants de se proclamer eux-mêmes neutres. Mais en général, il sera pratiquement difficile d'obliger les navires à se respecter les uns les autres, et les conséquences de la guerre rejailliront forcément sur les neutres eux-mêmes. Toutefois, il est vraisemblable que, dans les eaux conventionnelles éloignées de la région des hostilités et incapables de servir directement au but de la guerre, les bâtiments de commerce ennemis pourront jouir d'une complète sécurité.

Il serait à désirer que les dispositions libérales des articles 25 et 33 de l'Acte de Berlin prévalussent sur tous les fleuves communs et que le principe qu'elles consacrent fût enfin adopté par la législation maritime.

394. — Quoi qu'il en soit, deux restrictions à la libre navigation doivent être admises ; elles sont commandées par les nécessités de la guerre. Ce sont : 1° le droit pour les belligérants de bloquer certains ports ; 2° le droit de visite afin de réprimer la contrebande de guerre.

Il est évident que le droit de visite ne devra pas s'exercer au delà du rayon des hostilités. Quant au droit de blocus,

quelles seront ses limites ? Ecartons tout d'abord le cas où il s'agit d'un fleuve pour lequel les Puissances se sont formellement interdit de bloquer les embouchures ; telle est la situation du Parana, de l'Uruguay, du Niger et surtout du Congo, le nouvel Etat du Congo ayant été reconnu perpétuellement neutre.

Le principe qui donne la clef des hypothèses qui peuvent se présenter est très simple : on n'a le droit de bloquer que les lieux appartenant à l'ennemi.

1^{re} hypothèse : Peut-on bloquer les embouchures d'un fleuve international ? Oui, mais à la condition que le bloquant se trouve en guerre avec tous les riverains de ce fleuve. « Si un seul d'entre ceux-ci était neutre, fût-il situé à la partie extrême de l'amont navigable, le blocus des embouchures serait illégitime, car il priverait le territoire d'amont de sa communication naturelle avec la mer (1) ». L'Etat neutre pourrait exiger le libre passage qui lui est dû.

2^e hypothèse : Peut-on bloquer un port ennemi intérieur ? Oui, si c'est possible, sans bloquer en même temps une section neutre.

395. — Il va sans dire que, sur tous les fleuves internationaux sans exception, les ouvrages et établissements de même que le personnel dépendant du service de la navigation devront être respectés par les belligérants. Un pavillon spécial et un signe particulier leur assureront l'inviolabilité.

(1) Engelhardt, Du principe de neutralité, etc., *R. D. I.*, 1886, XVIII, p. 161.

CHAPITRE IV

DES AUTORITÉS FLUVIALES.

396. — Il ne suffit pas d'étudier le principe de la libre navigation et les restrictions qu'il comporte ; il faut se demander en outre quelle est l'autorité chargée d'en faire l'application.

397. — Nous avons vu en étudiant la Convention de 1804 le caractère éminemment centralisateur du régime adopté pour le Rhin. Ce régime s'adaptait bien aux nécessités de l'époque. Il importait, en effet, de soustraire à l'arbitraire des innombrables municipalités riveraines les différentes branches des services publics. Faire dépendre la réglementation rhénane de deux Gouvernements seulement, savoir le Gouvernement français sur la rive gauche, et celui du Prince archi-chancelier, mandataire des souverains de la rive droite, c'était réaliser une simplification heureuse. Mais les autonomies locales prirent leur revanche en 1814 et en 1815, dès qu'elles furent remises en possession de leurs droits. La réaction qui se produisit eut pour résultat de faire attribuer à chaque Etat la perception de l'octroi et l'entretien de sa section fluviale. On essaya néanmoins de respecter le principe d'une direction commune.

Au pouvoir unique organisé en 1804 furent substituées deux autorités distinctes : une commission formée de délégués des Etats riverains à raison d'un délégué par Etat et un inspecteur en chef nommé par la Commission « d'après un nombre idéal de voix proportionné à l'étendue respective des

domaines riverains ». La Commission constitue l'autorité syndicale préposée au cours d'eau ; elle a un caractère essentiellement délibératif. Quant à l'Inspecteur en chef, ses fonctions ressemblent, dans un cercle plus restreint, à celles de l'ancien Directeur général. Sous les ordres de la Commission, il veille à la police du fleuve et à l'application du Règlement. Plusieurs inspecteurs lui sont subordonnés.

Le régime judiciaire de 1804 subit également la réaction décentralisatrice de 1815. La première convention rhénane avait simplifié outre mesure les formalités réglementaires en vue de faciliter les transports. Les agents administratifs pouvaient à la fois constater et réprimer les contraventions. L'appel pouvait être porté devant un conseil composé du Directeur général et de ses inspecteurs ou devant une cour unique formée de mandataires des deux Gouvernements. « En fait », écrit M. Engelhardt (1), « cette procédure offrait toute garantie aux navigateurs. Car non seulement le chef du bureau d'octroi, qui prononçait en première instance, observait toutes les formes juridiques ; mais le contrôleur, qui lui était adjoint, fonctionnait comme procureur public et les employés chargés de la visite des embarcations étaient, dans le sens véritable, des agents du fisc qui signalaient la fraude et en poursuivaient la répression. Cependant », continue le même auteur, « l'on ne pouvait dénier qu'en principe il était contraire à toute notion de justice que le chef du bureau de l'octroi fût à la fois juge et partie, critique qui s'appliquait avec non moins de raison à la seconde instance représentée par l'administration dont relevait directement le juge de première instance ». Voilà pourquoi on institua des autorités judiciaires spéciales indépendantes de l'administration. Tou-

(1) *Du rég. conv. des fleuves intern.*, p. 190.

tefois, en seconde instance, les parties purent se pourvoir soit devant un tribunal supérieur, soit devant la Commission riveraine.

398. — Un régime analogue a prévalu sur la plupart des fleuves conventionnels. Les articles 27-37 du Règlement de l'Institut en traduisent les principes essentiels :

La Commission riveraine doit être composée des délégués des Etats souverains (art. 27) ; le même délégué peut représenter deux ou plusieurs Etats qui l'ont nommé de concert (art. 35). La Commission prend ses décisions à la majorité des voix. En cas de partage, le président a voix prépondérante (art. 29). L'article 29, alinéa 2, reflète le souci constant du respect de la souveraineté des Etats : Ceux-ci ne seront jamais liés par un vote de la majorité si d'avance leurs délégués se sont formellement opposés à l'exécution de la mesure proposée. La Commission a un caractère permanent. Voici ses attributions : 1^o la désignation et l'exécution des travaux indispensables pour améliorer et développer la navigabilité du fleuve ; 2^o l'établissement et l'application des tarifs ; 3^o l'élaboration des règlements de police ; 4^o la surveillance de l'entretien de la voie navigable et de l'exécution du Règlement général ; 5^o la nomination de l'Inspecteur en chef (art. 30).

L'Inspecteur en chef fonctionne sous la direction de la Commission riveraine. Tous les autres fonctionnaires, attachés au service de la navigation, sont placés sous ses ordres tout en restant à la nomination des Etats respectifs (art. 31 et 34). Dans l'exercice de ses fonctions, l'Inspecteur peut requérir directement l'appui de l'autorité locale (art. 33). Il a des attributions judiciaires. C'est lui qui en première instance condamne à l'amende pour contravention aux règlements (art. 36). L'appel de ses décisions est porté soit de-

vant un tribunal spécial, soit devant une cour ordinaire, soit devant la Commission riveraine (art. 37). Celle de ces solutions qui sauvegarde le mieux la souveraineté des Etats est évidemment le recours aux tribunaux compétents ; mais l'appel devant la Commission riveraine présente des avantages sérieux ; les parties y trouveront le bénéfice d'une jurisprudence plus uniforme.

CHAPITRE V

DES TRAVAUX FLUVIAUX.

399. — Nous connaissons les autorités administratives et judiciaires instituées pour sauvegarder le principe de la libre navigation avec les restrictions qu'il comporte. Il serait insuffisant de garantir ce principe contre toute atteinte provenant du fait de l'homme ; car il y a des précautions à prendre contre la nature même. Livrée à elle seule, la voie fluviale pourrait au bout d'un laps de temps plus ou moins long devenir impraticable. Pour la maintenir en bon état de navigabilité, il faut y effectuer divers travaux.

400. — La manière d'effectuer les travaux de correction et d'entretien sur les courants internationaux a été diversement comprise suivant les époques. On a cependant toujours admis qu'il existait à cet égard entre les différents riverains une certaine solidarité. Souvent en effet les travaux accomplis à tel endroit d'un cours d'eau sont de nature à modifier sa situation sur un autre point. Il peut arriver notamment que les obstacles se déplacent simplement au lieu de disparaître. C'est ce qu'avaient compris les plénipotentiaires français à Rastadt quand ils proclamèrent l'obligation « de s'abstenir sur chaque rive de toute entreprise de nature à nuire à la rive opposée ». Le même principe fut reconnu en 1802 par la députation de Ratisbonne sous une forme positive, car il fut décidé que les riverains opposés du Rhin devaient « se concerter annuellement pour l'entretien des chemins de ha-

lage et pour les travaux nécessaires à la navigation dans l'étendue des frontières respectives ». Quant à la Convention de 1804, son caractère centralisateur devait se faire sentir ici comme en toute matière. Elle confia les travaux de correction et d'entretien à la direction unique chargée du service de l'octroi.

Mais en 1815, chaque Etat reprit son autonomie au point de vue qui nous occupe. Il dut, suivant l'expression du baron de Humboldt, « pourvoir lui-même et par ses propres ressources à la navigabilité de son parcours ». Telle est à peu près la seule règle précise qu'on peut, en cette matière, dégager des maximes assez vagues du Congrès de Vienne. Toutefois, les plénipotentiaires de 1815 avaient compris que les travaux fluviaux devaient être exécutés autant que possible « d'après un même système », qu'il ne fallait pas permettre aux riverains opposés de se nuire réciproquement, etc. ; mais ils avaient jugé suffisant de sous-entendre tout cela dans l'article 108 sans établir un contrôle collectif spécial.

Voici la pratique qui fut suivie en général sur les fleuves allemands et en particulier sur le Rhin : La Commission centrale se fit rendre compte annuellement des travaux exécutés sur le fleuve et délégua de temps en temps des ingénieurs pour discuter avec les autorités riveraines les améliorations opportunes.

401. — L'Acte du Danube de 1857 fait une distinction très rationnelle (art. 36, 37 et 39) entre les travaux obligatoires et les travaux facultatifs. Les premiers sont les travaux indispensables pour améliorer et développer la navigabilité (art. 30 du Règlement de l'Institut). Comme ils ont un but d'utilité générale, il est logique qu'ils soient exécutés au nom et aux frais de la communauté. Quant aux travaux facultatifs, ils regardent uniquement les Etats riverains. Ceux-ci

n'ont qu'à se conformer à la règle suivante formulée par l'Institut de droit international qui adopte implicitement la distinction précitée : Il est interdit d'entreprendre des ouvrages qui peuvent modifier l'économie des eaux communes ou gêner la navigation, et contre lesquels ont protesté les autres Etats riverains (art. 26).

402. — Il est nécessaire que chaque Etat se tienne au courant des travaux d'entretien et d'amélioration qu'exige la section fluviale soumise à sa souveraineté. Pour s'éclairer à ce sujet, il pourra recourir à des ingénieurs nommés par lui et qui relèveront de lui seul (art. 38 du Règlement).

CHAPITRE VI

DU CONTROLE DES NON-RIVERAINS.

403. — Les maximes de 1815 ont été bien diversement appliquées. Certains Etats les ont même comprises d'une façon déterminée sur tel fleuve et d'une façon toute différente sur tel autre. La politique a joué en cette matière un grand rôle ; or, est-il chose moins stable que la politique ? De là les divergences qui se produisent sans cesse au sujet de l'interprétation du droit fluvial.

On s'entend sur le point de départ : liberté de la navigation. Mais, le principe posé, chacun voudrait écarter les conséquences qui le gênent au moyen de distinctions plus ou moins ingénieuses. On refuse notamment d'assimiler les bâtiments étrangers aux bâtiments nationaux sous le rapport du cabotage (Convention de 1857) ; ou bien on impose aux bateliers étrangers des conditions d'admission qui violent manifestement le principe d'égalité (Conventions du Rhin et de l'Elbe).

404. — N'y aurait-il pas moyen que les Etats civilisés s'entendissent sur l'interprétation à donner aux principes du droit fluvial moderne ? Un tel accord rendrait leur application uniforme. Il ne constituerait d'ailleurs pas une innovation, car le contrôle d'Etats non riverains a été prévu dès 1815. Ainsi, écrit M. Engelhardt (1), « parmi les stipulations que l'Europe était appelée à compléter », en vertu de l'article 32

(1) *Du rég. conv. des fl. intern.*, p. 202.

du traité de Paris, « figurait celle de l'article 5 du traité de 1814, relatif à la navigation fluviale. Les Etats qui se sont rendus à l'invitation des Grandes Puissances ont adhéré par le fait aux principes énoncés dans cet article, ainsi qu'aux développements qui lui ont été donnés postérieurement par le Congrès ». Seule de toutes les Puissances de l'Europe, la Turquie était restée, jusqu'en 1856, en dehors de l'entente commune.

405. — On conçoit que les Etats riverains d'un fleuve s'efforcent par tous les moyens possibles de se soustraire au contrôle des Non-riverains. Un des arguments invoqués dans ce but par le Mecklembourg mérite d'être retenu pour sa singularité : « Dès que les Riverains ont passé entre eux la convention prévue par l'article 108 du traité de Vienne, cette convention fait loi aux lieu et place du traité primitif ». Rien n'est plus contraire à la règle de raison qui prescrit de se reporter au texte général et originaire en cas de doute sur le sens des clauses d'une convention.

406. — Remarquons avec M. Engelhardt (1) combien était plus logique le raisonnement suivant du Sénat de Hambourg : « Les tiers, c'est-à-dire les Puissances étrangères, ont droit de se plaindre des taxes excessives qui grèvent certaines marchandises, parce que ces marchandises sont par le fait frappées d'interdiction et qu'il en résulte une infraction directe à l'article 109 du traité de Vienne qui veut que la navigation soit libre pour le commerce de toutes les nations ».

407. — En fait, l'intervention étrangère s'est produite maintes fois : en 1815, quand l'Angleterre voulait subordonner toute aggravation de taxe au consentement préalable des signataires de la paix de Paris ; en 1822, au Congrès de Vérone « qui se reconnut effectivement autorisé à concourir à

(1) *Op. cit.*, p. 204.

l'exécution des dispositions du Congrès de Vienne, concernant la navigation du Rhin » ; en 1855, à la Conférence de Vienne où l'on proposa que les Puissances contractantes sanctionnassent le futur acte du Bas-Danube. Ce mot « sanctionner » fut remplacé, il est vrai, par l'expression « prendre acte » dans l'article 17 du traité de 1856. L'idée de sanction impliquait en effet une grave restriction aux droits souverains de l'Autriche, de la Turquie et de la Russie. Mais, de la discussion animée à laquelle donna lieu l'expression « en prendront acte », il résulte clairement que, dans l'espèce, la mission des Puissances ne devait pas se borner à une simple constatation ; celles-ci se réservaient évidemment un droit d'examen. « Le traité de Paris, en déclarant dans l'article 15 que l'ouverture du Danube à la libre navigation ferait désormais partie du droit public de l'Europe, a en outre placé cette disposition sous la garantie de toutes les Puissances signataires ». Ainsi s'exprimait dans une note M. Thouvenel, ambassadeur de France à Constantinople. Et plus loin le même diplomate écrivait : « Un traité est l'œuvre de toutes les Puissances qui ont pris part à sa rédaction ; il n'appartient donc à personne d'en préjuger l'interprétation d'une façon préalable ».

408. — C'est surtout à la Conférence de Londres de 1883 que l'intervention européenne se manifesta. Elle dépassa alors les limites d'un simple contrôle. Prétendre donner le caractère exécutoire à un acte non approuvé par tous les intéressés, c'était porter atteinte à la souveraineté des dissidents. Ce qui était plus illégal encore, c'était d'organiser, comme l'avait fait la Commission de Galatz, une autorité exécutive sans avoir reçu mandat à cet effet (v. nos 238 et suiv.).

409. — Le principe que nous croyons juste a été nettement posé par la Roumanie : Les règlements de navigation doivent

être élaborés par la Commission riveraine et exécutés par chaque Etat sur sa propre section sous la surveillance de l'Europe (1). Chaque Puissance signataire peut en effet veiller à la stricte application des principes du droit fluvial européen. En cas de violation des dispositions du Congrès de Vienne, il faudrait lui reconnaître le pouvoir « de recourir aux mesures qu'autorise le droit des gens quand on enfreint un traité ».

(1) *Recueil du gouvernement roumain*, p. 731.

APPENDICE

DE LA PÊCHE FLUVIALE

410. — Le droit moderne envisageant les cours d'eau comme susceptibles de propriété, c'est tout naturellement à l'Etat propriétaire qu'appartient le droit de pêche sur les fleuves ou sections fluviales qui relèvent de lui. Mais il est aisé de se convaincre qu'à ce point de vue comme à celui de la navigation, tous les riverains d'un fleuve international sont solidaires. Si chacun usait de son droit d'une façon absolue, il rendrait illusoire le droit des autres. En effet, il pourrait par des barrages empêcher la descente ou la remonte du poisson au grand détriment des riverains supérieurs ou inférieurs. Mais c'est surtout sur les fleuves qui séparent plusieurs Etats que la nécessité d'une entente entre ces Etats se fait sentir, car leur communauté d'intérêts est évidente, soit au point de vue de la réglementation de la pêche, soit au point de vue de la répression des contraventions en cette matière. Il est utile ici de laisser de côté la ligne artificielle qui sépare les riverains opposés et de traiter le cours d'eau, dans sa section commune, comme leur copropriété.

411. — Malheureusement, il n'existe relativement à la pêche aucun système analogue à celui qui régit la navigation des fleuves internationaux. Nous ne pouvons signaler que quelques conventions isolées en cette matière.

La Convention de Berlin conclue le 30 juin 1885 (1) entre l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse a été motivée par ce fait que la Hollande accaparait la pêche du saumon en bar rant l'embouchure du Rhin. Elle adopte un régime uniforme de pêche sur tout le parcours du fleuve. Cette convention est remarquable, en ce sens qu'elle s'applique à un cours d'eau qui traverse différents Etats ; peut-être à cet égard est-elle la seule en son genre.

Les conventions qui réglementent la pêche dans les fleuves qui séparent deux ou plusieurs Etats sont plus nombreuses. Citons notamment : 1^o la Convention franco-suisse du 28 décembre 1880 (2), réglant la pêche dans le lac Léman, le Rhône, l'Arve et dans leurs affluents ainsi que dans une partie du Doubs et de l'Orbe (v. n^o 342) ; 2^o la Convention franco-espagnole du 18 février 1886 (3), modifiée le 19 janvier 1888 (4), qui réglemente la pêche dans la Bidassoa. L'article 1^{er} du Protocole de 1888 est ainsi conçu : « Le droit de pêche dans la Bidassoa, depuis Chapitelaco-Arria ou Chapitaco-Erreca à son embouchure et dans la rade du Figuier, appartient exclusivement et indistinctement, en Espagne, aux habitants de Fontarabie et d'Irun, et en France aux habitants d'Urrugne, de Hendaye et de Biriatou » (v. n^{os} 132 et suiv.).

Enfin, il existe entre plusieurs pays, entre la France et la Belgique notamment, des conventions destinées à faciliter la répression des délits de pêche, de chasse, etc., commis à la frontière. Chacun des Etats se reconnaît compétent à l'égard des nationaux de l'autre, moyennant certaines formalités à remplir.

(1) *Archives diplomatiques*, XX, 1886, pp. 5 et suiv.

(2) De Clercq, XII, p. 619.

(3) De Clercq, XVII, p. 77.

(4) De Clercq, XVIII, p. 5.

CONCLUSION

412. — Nous pouvons, avec M. de Martens (1), distinguer deux phases dans l'application de l'Acte de 1815. Pendant la première phase, de 1815 à 1856, « certains Etats (la Hollande notamment) s'efforcent d'empêcher l'application de l'Acte du Congrès de Vienne, afin de pouvoir profiter librement des avantages de leur situation géographique », taxant arbitrairement les navires étrangers, et monopolisant la navigation. « Mais, en même temps, la plupart des Etats voient dans cet acte une base raisonnable pour une entente et pour l'adoption de mesures générales pouvant contribuer au développement de la navigation internationale (Actes du Rhin, de l'Elbe, de l'Escaut, du Pruth etc.). » Nous n'irions pas toutefois jusqu'à dire, comme M. de Martens, que ces Etats ont proclamé la liberté complète de la navigation fluviale, conformément aux décisions du Congrès de Vienne, sans aucune restriction.

Pendant la seconde phase, qui commence vers 1856, « les Puissances européennes montrent une tendance de plus en plus marquée à tirer parti du même Acte de Vienne pour atteindre des buts purement politiques ». Le régime du Danube est conçu dans cet esprit.

413. — A ces deux phases, que cite M. de Martens, nous pouvons en ajouter une troisième marquée par la Conférence de Berlin. En proclamant la liberté absolue des deux grands fleuves du centre africain et de tous les cours d'eau, interna-

(1) F. de Martens, *Traité de droit intern.*, trad. Alfred Léo, 1886, pp. 346 et suiv.

tionaux ou non, compris dans le bassin du Congo, l'Acte de 1885 tend à l'unification conventionnelle du régime de tous les fleuves, qu'ils relèvent ou non de souverainetés différentes.

Cette assimilation des uns et des autres satisfait à la fois la logique, le droit naturel et l'utilité publique. « En se versant dans la mer », écrit Bluntschli, « les rivières sont destinées par la nature au commerce du monde. Quelques Etats se refusent encore à accorder aux navires étrangers l'usage des fleuves qui traversent leur territoire et cependant exigent pour leurs propres navires le droit de cheminer sur des rivières situées dans des pays lointains, et cela, sous prétexte que ces dernières traversent le territoire de plusieurs Etats. Il y a là une contradiction qui saute aux yeux. Pourquoi un Etat aurait-il sur un fleuve qui ne sort pas de son territoire plus de droits que les différents Etats riverains d'un même fleuve n'en ont sur leur fleuve commun (1) ? » Et Bluntschli se demande si le Pô et le Mississipi ont changé de nature à la suite des cessions territoriales qui ont soumis ces fleuves à une souveraineté unique. La négative est certaine, car « la libre navigation fluviale n'a pas pour base le fait que les rives des fleuves sont possédées par des Etats différents ; elle repose sur ce que le fleuve ne fait qu'un avec la mer (2) ».

On peut, il est vrai, adresser à la théorie de la liberté absolue de la navigation fluviale une objection sérieuse : Sur les fleuves internationaux, il y a peu d'inconvénients à ce qu'un Etat admette sur sa section fluviale tous les étrangers, car d'autres étrangers, ses coriverains, ont déjà le droit d'y naviguer. Mais en est-il de même des fleuves qui dépendent d'une souveraineté unique ? Nous reconnaissons volon-

(1) Bluntschli, *Droit internat. codifié*, pp. 26-29.

(2) Bluntschli, *Id.*, p. 181.

tiers que dans cette seconde hypothèse la liberté fluviale restreint davantage la souveraineté des Etats, tout en s'imposant moins que sur les fleuves internationaux. Toutefois l'assimilation des uns et des autres ne peut faire de doute pour ceux qui considèrent les cours d'eau comme des choses communes. Au contraire, nous la repousserions si nous adoptions le système de la propriété des fleuves. Nous sommes ainsi amené à critiquer la théorie ingénieuse de Fiore (1) :

« Quoique l'eau considérée en elle-même », dit cet auteur, « soit destinée par la loi de la création elle-même à servir aux besoins communs, cependant, en tant qu'elle est circonscrite dans un espace déterminé, elle peut servir à l'usage individuel et être destinée à l'avantage exclusif d'une nation ». Néanmoins, Fiore ajoute un peu plus loin : « Comme l'intérêt particulier est subordonné à l'intérêt national, de même celui-ci est subordonné à l'intérêt de l'humanité, et si la nation peut, pour des motifs particuliers, s'approprier une partie des choses destinées à l'usage commun, elle ne peut exclure les autres nations de la jouissance de ces choses quand son intérêt n'en est pas lésé ; en un mot, la nation ne peut interdire à une autre l'usage inoffensif des choses destinées à l'avantage commun. Ainsi, la nation peut exclusivement se servir de ses eaux fluviales pour les usages industriels ou agricoles, mais elle ne peut refuser le passage aux étrangers sur ses fleuves considérés comme moyens de communication, destinés à ce titre à l'avantage commun des nations, car le droit de propriété nationale est subordonné à l'intérêt de l'humanité ».

Ce système, déjà soutenu par Vattel, a été imaginé pour parer aux inconvénients de la théorie fluviale moderne. Mais

(1) Fiore, *Droit international public*, I, pp. 355 et suiv.

il faut le rejeter comme absolument impraticable. De l'aveu même de Fiore, « le droit d'un usage inoffensif n'est pas un droit parfait et c'est au propriétaire à voir si l'usage qu'on veut en faire lui est ou non préjudiciable ». Singulière théorie qui a pour résultat de rendre la nation juge et partie en sa propre cause !

De deux choses l'une : Ou la nation est propriétaire ou elle ne l'est pas. Si elle est propriétaire, elle l'est évidemment au point de vue de la navigation comme à tous autres points de vue, et il faut lui reconnaître, avec Klüber (1), le droit de refuser le passage aux étrangers quand même elle n'en aurait à craindre aucun préjudice. Si au contraire elle n'est pas propriétaire, elle ne peut fermer aux peuples étrangers une voie naturelle commune à tous. Elle doit se borner à profiter des avantages inséparables du voisinage du fleuve et en réglementer le libre usage en vertu de son pouvoir souverain.

(1) *Droit des gens moderne de l'Europe*, ch. 76 et 135.

Vu :

Le Président de la thèse,
A. CHRÉTIEN.

Vu :

Le Doyen,
E. LEDERLIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Nancy,
A. GASQUET.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	1
AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION. — De la nature juridique des cours d'eau (1-26)	9
1° <i>En théorie.</i>	9
a) Des fleuves en général (1-13).	9
b) Des fleuves internationaux (14-19).	20
2° <i>En droit français</i> (20-26).	26

PREMIÈRE PARTIE

HISTOIRE DU DROIT FLUVIAL (27-76).

CHAPITRE PREMIER. — Régime de la navigation fluviale dans les temps antiques (Régime de liberté) (27-36).	41
SECTION I. — <i>Chez les Orientaux</i> (27-30).	41
SECTION II. — <i>Chez les Romains</i> (31-36).	44
CHAPITRE II. — Régime de la navigation fluviale au moyen âge (Régime d'oppression) (37-47)	53
CHAPITRE III. — Régime de la navigation fluviale dans les temps modernes (Régime de convention) (48-76)	64
SECTION I. — <i>Avant le Congrès de Vienne</i> (48-74)	64
§ 1. — De 1648 à 1792 (49-58).	65
§ 2. — De 1792 à 1804 (59-67).	76
§ 3. — De 1804 à 1815 (68-74).	84
SECTION II. — <i>Depuis le Congrès de Vienne</i> (75-76).	93

DEUXIÈME PARTIE

DU RÉGIME CONVENTIONNEL DES FLEUVES
INTERNATIONAUX (77-344).

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Congrès de Vienne. Le Rhin, etc. (77-161)	97
SECTION I. — <i>Les principes de 1815</i> (77-86)	97
SECTION II. — <i>Régime du Rhin</i> (87-103)	105
SECTION III. — <i>Application des principes de 1815 aux divers fleuves internationaux</i> (104-161)	129
<i>a)</i> L'Elbe (104-109)	129
<i>b)</i> Fleuves polonais : Vistule, Niémen, Oder (110-115)	133
<i>c)</i> L'Escaut (116-122)	138
<i>d)</i> Le Pô (123-126)	143
<i>e)</i> La Bidassoa (127-138)	145
<i>f)</i> Le Saint-Laurent (139-142)	157
<i>g)</i> Le Rio Grande, le Rio Colorado et le Gila (143-144)	161
<i>h)</i> Le Rio de la Plata (145-157)	162
<i>i)</i> L'Amazone (158-160)	170
 CHAPITRE II. — Congrès de 1856 et de 1878. Le Danube (162-266)	 174
SECTION I. — <i>Notions historiques</i> (162-169)	174
SECTION II. — <i>Congrès de Paris et négociations préliminaires</i> (170-187)	179
§ 1. — Conférences de Vienne (171-178)	179
§ 2. — Conférence et Congrès de Paris (179-187)	192
SECTION III. — <i>Les deux Commissions du Danube</i> (188-206)	199
§ 1. — Commission riveraine (189-201)	199
§ 2. — Commission européenne (202-206)	210
SECTION IV. — <i>Conférence de 1866 et Traité de Londres de 1871</i> (207-213)	219
SECTION V. — <i>Congrès de Berlin</i> (214-227)	226
SECTION VI. — <i>Conférence de Londres</i> (228-251)	236
§ 1. — Questions préliminaires (229-233)	236
§ 2. — Questions traitées par la Conférence de Londres (234-251)	242
SECTION VII. — <i>Appréciation de la nouvelle législation danu- bienne</i> (252-262)	259

	Pages
APPENDICE. — <i>Régime du Pruth</i> (263-266).	266
CHAPITRE III. — Conférence de Berlin. Le Congo et le Niger (267-325)	275
SECTION I. — <i>Notions historiques</i> (269-286).	276
§ 1. — <i>Conflits d'intérêts</i> (269-280)	276
§ 2. — <i>A qui appartient l'idée première de la Conférence du Congo</i> (281-286)	285
SECTION II. — <i>Travaux de la Conférence de Berlin</i> (287-305)	290
§ 1. — <i>Régime de la liberté commerciale dans le bassin conventionnel du Congo</i> (287-292)	290
§ 2. — <i>Actes de navigation du Congo et du Niger</i> (293-305).	295
SECTION III. — <i>Particularités relatives au régime du Congo et du Niger</i> (306-316)	303
SECTION IV. — <i>De la neutralité des territoires compris dans le bassin du Congo</i> (317-319).	308
SECTION V. — <i>Question spéciale au Niger</i> (320-325).	313
CHAPITRE IV. — Des lacs internationaux (326-344).	318
a) <i>Lacs de l'Amérique du Nord</i> (333).	321
b) <i>Lac de Constance</i> (334-339).	321
c) <i>Lac de Genève ou Léman</i> (340-344)	328

TROISIÈME PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DROIT FLUVIAL (345-441).

PRÉLIMINAIRES (345)	335
CHAPITRE PREMIER. — Etendue du domaine fluvial conventionnel (346-360).	337
SECTION I. — <i>Du cours d'eau principal</i> (347-351).	337
SECTION II. — <i>Des affluents</i> (352-356).	340
SECTION III. — <i>Démarcation entre Etats riverains opposés</i> (357-360)	342
CHAPITRE II. — Régime de libre navigation (361-365)	345
CHAPITRE III. — Restrictions au principe de la libre navigation (366-395)	347
SECTION I. — <i>Première restriction : Perception de droits</i> (366-380).	347
§ 1. — <i>Des droits de navigation proprement dits</i> (367-373).	347

	Pages
§ 2. — Des droits de douane et des taxes locales (374-378).	351
§ 3. — Des transbordements et des ports francs (379-380).	354
SECTION II. — <i>Deuxième restriction : Mesures de police</i> (381-388)	355
§ 1. — Police générale (382-385)	355
§ 2. — Police sanitaire (386-388)	357
SECTION III. — <i>Troisième restriction : Etat de guerre</i> (389-395).	358
CHAPITRE IV. — Des autorités fluviales (396-398).	363
CHAPITRE V. — Des travaux fluviaux (399-402)	367
CHAPITRE VI. — Du contrôle des Non-riverains (403-409).	370
APPENDICE. — De la pêche fluviale (410-411).	374
CONCLUSION (412-413).	377

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot. — J. THEVENOT, successeur, St-Dizier (Haute-Marne).
